

Fördjupad genomgång av: Arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Fördjupad genomgång av:
Arbetet med CBRN-frågor hos
polisen, räddningstjänsten
och akutsjukvården

Titel: Fördjupad genomgång av:
Arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården
Utgiven av: Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Original: Sörman Information & Media AB
Upplaga: 1 000 exemplar

ISSN: 1652-3733
ISBN: 91-85053-78-3
KBM:s dnr: 0188/2004
Tryck: Edita

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från KBM
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från KBM:s webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Bakgrund	6
Arbetets uppläggning	6
Slutsatser	6
KBM:s rekommendationer	7
KBM:s eget arbete	9
1 Inledning	10
1.1 Uppdraget	10
1.2 Arbetets uppläggning och genomförande	11
1.3 Begreppet CBRN	15
1.4 Hot- och riskbild	17
1.5 Internationella överenskommelser inom CBRN-området	20
1.6 Tidigare utredningar och granskningar	22
2 Krishanteringssystemet och dess aktörer	25
2.1 Krishanteringssystemet	25
2.2 Räddningstjänsten	30
2.3 Hälso- och sjukvården	31
2.4 Polisen	33
2.5 Övriga berörda myndigheter	34
3 Pågående arbete på CBRN-området	41
3.1 Arbete som leds av Krisberedskapsmyndigheten	41
3.2 Gemensamt arbete mellan myndigheter	43
3.3 Arbete som bedrivs av andra enskilda myndigheter	45
4 Fallstudie 1: Jämtlands län och Östersunds kommun	46
4.1 Inledning	46
4.2 Ingångsvården för CBRN-arbetet	47
4.3 Regional samverkan och rollfördelning	47
4.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser	49
4.5 Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse	50
4.6 Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?	51
5 Fallstudie 2: Västmanlands län och Västerås kommun	53
5.1 Inledning	53
5.2 Ingångsvården för CBRN-arbetet	54
5.3 Regional samverkan och rollfördelning	55
5.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser	56
5.5 Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse	58
5.6 Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?	59
6 Fallstudie 3: Stockholms län och Stockholms kommun	61
6.1 Inledning	61
6.2 Ingångsvården för CBRN-arbetet	62
6.3 Regional samverkan och rollfördelning	64
6.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser	65

6.5	Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse	67
6.6	Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?	68
7	Analys	69
7.1	Ingångsvärden	69
7.2	Aktörernas roller och samverkan	72
7.3	Förberedelser för CBRN-händelser	74
7.4	Aktörernas bedömning av sin egen förmåga	76
7.5	Övriga observationer och slutsatser	77
8	Slutsatser och rekommendationer	78
8.1	Slutsatser	78
8.2	Rekommendationer	80
8.3	KBM:s eget arbete	81
8.4	Möjliga åtgärder för att förbättra CBRN-förmågan	82
	Referenser	83
	Bilaga 1: Intervjuade personer	88
	Bilaga 2: Frågeguider	90

Förord

Krisberedskapsmyndigheten avser att genomföra en fördjupad genomgång en till två gånger per år. De fördjupade genomgångarna ska vara utvärderande till sin karaktär samt ha en stödjande funktion för den verksamhet som utvärderas. De fördjupade genomgångarna ska bl.a. identifiera sårbarheter och ömsesidiga beroenden samt tillföra kris- hanteringssystemet ny kunskap.

I denna första genomgång studeras hur polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården förbereder sig för att hantera en större olycka eller avsiktligt attentat med s.k. CBRN- ämnen (kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen).

Krisberedskapsmyndigheten har valt att göra en genomgång inom detta område av flera skäl. Ett är att Sverige ska ha en hög skyddsnivå inom CBRN-området. Ett annat är att det är ett område där det just nu pågår många olika projekt som syftar till att stärka beredskapen.

Varför är det då viktigt att Sverige har höga ambitioner på CBRN-området? Statsmakterna gör visserligen i dag bedömningen att det inte finns någon akut risk för att antagonistiska aktörer kommer att använda CBRN-ämnen mot svenska intressen. Hotbilden avseende terrorism och gränsöverskridande kriminalitet kan dock vara svår att bedöma och kan dessutom ändras snabbt. Det tar också lång tid att bygga upp samhällets förmåga att hantera denna typ av händelser. Därtill kommer riskerna för större olyckor. Om en händelse skulle inträffa, kan också konsekvenserna bli mycket stora. Det är därför av central betydelse att samhället skapar en förstärkt förmåga att förebygga och hantera hot och händelser med CBRN-ämnen.

Krisberedskapsmyndigheten arbetar fortlöpande med att utveckla metoden för att genomföra fördjupade genomgångar. Alla läsare är därför välkomna att lämna synpunkter till oss i syfte att utveckla arbetet med framtida genomgångar.

Johan Friberg

Enhetschef

Sammanfattning

Bakgrund

Under 2004 har Krisberedskapsmyndigheten (KBM) genomfört en fördjupad genomgång av arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården.

Arbetets uppläggning

KBM gjorde våren 2004 bedömningen att det saknas tydligt formulerade mål för vilken förmåga de myndigheter och aktörer som har till uppgift att skydda samhället mot CBRN-relaterade hot ska ha. KBM har därför i den fördjupade genomgången inte försökt bedöma om den aktuella förmågan att hantera en CBRN-händelse är tillräcklig eller ej. I stället fokuserar den fördjupade genomgången på frågan om hur polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården går till väga för att bygga upp en förmåga att hantera CBRN-händelser.

Trots bristen på tydliga mål förväntas aktörerna klara av CBRN-händelser som en del av sin samhällsuppgift och bygger därför upp en förmåga för att hantera dessa. Hur ser aktörernas arbetsprocesser ut för att nå dit, vilka överväganden görs och vilka faktorer är det som påverkar dem? Genom en analys av detta kan krishanteringssystemet inom CBRN-området stärkas. Detta genom att brister i arbetsprocessen uppmärksammas och rekommendationer och förslag tas fram som gör att aktörerna själva, de centrala myndigheterna och den högsta politiska nivån kan anpassa sitt arbete och sin resursfördelning för att optimera den förmåga som kan skapas på regional och lokal nivå.

Den fördjupade genomgången har genomförts med hjälp av tre fallstudier: Stockholms län och Stockholms kommun (storstads-län), Västmanlands län och Västerås kommun (mellanstort län) samt Jämtlands län och Östersunds kommun (glesbygdslän)

I varje fallstudie studerades länsstyrelsen, landstinget, polismyndigheten samt den kommunala räddningstjänsten i länets största kommun. Fallstudierna genomfördes genom studier av relevanta dokument (till exempel planer, riskinventeringar, risk- och sårbarhetsanalyser) och intervjuer. I varje fallstudie intervjuades först respektive aktör separat. Därefter genomfördes länsvisa så kallade fokusgrupper där alla aktörer deltog med 1–3 representanter vardera.

Slutsatser

Mycket tyder på att arbetet med att bygga upp en förmåga för att kunna hantera CBRN-händelser av större omfattning i viss mån har hamnat i ett glapp mellan olika nivåer i krishanteringssystemet. Ansvaret för att kunna hantera CBRN-händelser ligger i dag i stor utsträckning på den regionala och lokala nivån, men det saknas tydliga riktlinjer för hur

arbetet med att bygga upp en förmåga bör bedrivas och i förlängningen även för vilken förmåga de olika aktörerna bör ha. De lokala och regionala aktörerna har inte heller i någon större utsträckning skapat egna konkreta och tydliga mål för sin förmåga på CBRN-området.

De viktigaste kritiska faktorerna på CBRN-området som har framkommit i den fördjupade genomgången är de följande:

- Eftersom det saknas tydliga riktlinjer från central nivå avseende förmågan på CBRN-området, upplever aktörerna att det är svårt att bedöma vilken nivå av förmåga de bör ha för att hantera CBRN-händelser.
- Det saknas en konkret och användbar hotbildsanalys gällande CBRN-frågor från den centrala nivån.
- Aktuella uppgifter om förekomsten av CBRN-ämnen i respektive område finns i för liten omfattning.
- Det saknas fora på regional nivå för gemensamt informations- och underrättelseutbyte av känslig karaktär som kan behövas i analysen.
- De analyser som görs av de regionala och lokala aktörerna fokuserar till största delen på kända risker och rena olyckor.
- Samverkan kring planering, utbildning och övning för att kunna hantera CBRN-händelser på lokal och regional nivå sker i för liten grad.
- Stödet från den centrala nivån vad gäller kvalificerad utbildning och övning på CBRN-området skulle behöva ökas.
- Vissa av nyckelaktörerna inom CBRN-området har inte deltagit i utbildningar och övriga förberedelser (bl.a. SOS Alarm, många ambulansbolag och vissa chefskategorier).

KBM:s rekommendationer

KBM:s rekommendationer gäller åtgärder som skulle förbättra arbetet med att bygga upp en förmåga att hantera CBRN-händelser hos de regionala och lokala aktörerna, det vill säga analys, planering, samverkan, övning och andra förberedelser. Vissa av dessa åtgärder är sådana som de regionala och lokala aktörerna kan vidta, andra är sådana som centrala myndigheter kan vidta för att stödja de regionala och lokala aktörerna.

Några av de förslag som läggs fram här har framkommit tidigare i andra utredningar, t.ex. Ag NBC, och antingen redan påbörjats (t.ex. inom projektet *Gemensamma grunder*) eller är fortfarande under utredning. I de fallen har vi ändå valt att lägga förslag i den riktningen därför att vi finner att åtgärderna bör tydliggöras för alla inblandade eller påskyndas.

- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör se till att CBRN-frågorna får fortsatt hög prioritet i arbetet med sina respektive aktörer, och att de projekt och förändringsprocesser som pågår får ett genomslag på den regionala och lokala nivån.
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör tydligare förklara för alla aktörer vad *CBRN* (alternativt *farliga ämnen* för räddningstjänsten) och dess ingående ämnen betyder och omfattar, så att korrekt planering och förberedelser för de flesta typer av händelser kan göras. Dessa myndigheter bör också verka tydligare för att begreppet *CBRN* (alternativt *farliga ämnen*) ska användas istället för NBC. Arbetet med detta bör involvera såväl samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård som KBM:s CBRN-råd och knyts samman med de pågående projekt som finns hos myndigheterna (se kapitel 3).
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör gemensamt utreda hur mer ändamålsenliga rekommendationer och riktlinjer om samt mål för CBRN-förmågan på regional och lokal nivå kan tas fram. Eventuellt bör dessa riktlinjer inkludera en geografisk prioritering, där det anges vilken förmåga en viss region bör ha i förhållande till den regionala hotbilden. Arbetet med dessa riktlinjer bör involvera såväl samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård som KBM:s CBRN-råd och knyts samman med de pågående projekt som finns hos myndigheterna (se kapitel 3).
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör, inom ramen för framförallt samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård, verka för att det tas fram ett kontinuerligt, uppdaterat och konkret hotbildsunderlag på CBRN-området som kan användas av de regionala och lokala aktörerna i deras analysarbete. Det uppdrag som KBM ger FOI under år 2005 (se avsnitt 3.1.) kan vara en av grunderna till ett sådant underlag, liksom ett bättre underlag från de nationella underrättelsemyndigheterna. Formerna för detta håller på att utredas i samverkansområdena.
- Länsstyrelserna bör, som områdesansvariga myndigheter, ta ett ökat ansvar för att leda arbetet med att uppnå en förstärkt fredstida förmåga. Länsstyrelserna bör vara de myndigheter som tar initiativ till ökad samordning och gemensam planering i respektive län. Detta arbete pågår redan hos många länsstyrelser och kan förväntas öka, bl.a. genom det regionala risk- och sårbarhetsanalysarbetet.
- Varje regional och lokal aktör (dvs. länsstyrelserna, landstingen, polismyndigheterna och räddningstjänsterna/förbunden) bör prioritera arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och riskinventeringar. Dessa bör även omfatta antagonistiska hot, samt beakta CBRN-dimensionen.
- Varje regional och lokal aktör bör i ökad omfattning sträva efter att planera, utbyta information, öva och göra andra förberedelser för extraordinära händelser gemensamt med andra aktörer och helst på regional nivå. Som en del av detta bör varje aktör tydliggöra för de andra aktörerna vilken förmåga man har att hantera CBRN-händelser och vilka planer man har för sådana.

- Varje regional och lokal aktör bör fortsätta att bygga på kompetensen som vunnits genom *First responders*-utbildningen. Detta bör göras genom att de gemensamt med de andra aktörerna i respektive region planerar och utför vidareutbildning och övningar som börjar i liten skala och sedan kan byggas på upp till den nivå som respektive region själv klarar av.

KBM:s eget arbete

Utöver de rekommendationer som vi lämnar gällande andra myndigheters arbete, avser KBM förbättra eller utöka sitt arbete på området bland annat genom följande åtgärder:

- KBM avser att, i samarbete med övriga berörda myndigheter, utreda om det nationella stödet för utbildning och övning angående större händelser, bl.a. CBRN, kan ökas. Detta stöd skulle bl.a. kunna hjälpa de regionala och lokala aktörerna att lägga upp kvalificerade övningar och utbildning både på ledningsnivå och på operativ nivå. Stödet skulle också kunna innebära ökad tillgång till den ämnesspecifika kompetens som är svår att bygga upp på den regionala och lokala nivån.
- KBM avser att vidareutveckla stödet till de regionala och lokala aktörerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, särskilt analysen av antagonistiska hot och svårbedömda risker.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) fick år 2003 i uppdrag av regeringen att utarbeta en modell för fördjupade genomgångar. Bakgrunden till uppdraget var de funktionsgenomgångar som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) tidigare genomfört. Huvudsyftet med de fördjupade genomgångarna är att genom utvärdering kunna identifiera områden som bör stärkas ur ett krisberedskapsperspektiv. Genom att kritiskt granska och analysera kan brister i de satsningar som görs för att stärka samhällets krisberedskap identifieras. Utvärderingarna ska ha en stödjande uppgift och inte primärt vara fokuserade på att revidera enskilda myndigheters beredskapsverksamhet.

Till skillnad från ÖCB:s funktionsgenomgångar, som var mer strikt orienterade mot att värdera en beredskap utifrån de mål och satsningar som fanns inom ett område, ska de fördjupade genomgångarna också fungera som sårbarhetsstudier. Dessa studier ska, enligt KBM:s inriktning för de fördjupade genomgångarna, vara utvärderande och syfta till att identifiera sårbarheter och ömsesidiga beroenden som bör åtgärdas.

I regleringsbrevet för år 2004 fick KBM i uppdrag att lämna förslag på områden som var lämpliga för fördjupad genomgång. Det område som KBM bedömde vara prioriterat för den första fördjupade genomgången var polisens, räddningstjänstens och akutsjukvårdens förmåga att hantera händelser av akut slag med farliga ämnen, så kallade CBRN-ämnen.¹

Det finns flera anledningar att göra en fördjupad genomgång inom detta område just nu. Regeringen framhåller i 2004 års försvarsproposition att ambitionen för Sveriges del bör vara att ha en hög skydds nivå inom CBRN-området.² KBM har i sin planeringsinriktning för samhällets krisberedskap lyft fram förmågan att möta risker och hot med CBRN-ämnen inblandade som en av de generella prioriteringarna för år 2006.³ Det pågår också många olika projekt som syftar till att förändra och förbättra arbetet inom området och sammantaget framstår det därför som värdefullt att genomföra en fördjupad genomgång. En sådan genomgång kan också skapa överblick och bidra till att förbättra krishanteringssystemet som helhet. Den fördjupade genomgången kan även utgöra ett underlag för arbetet med den kommande krisberedskapspropositionen som förväntas presenteras år 2005.

-
1. I den NBC-strategi som Krisberedskapsmyndigheten fastställde under våren 2004 föreslår myndigheten att NBC, det begrepp som fram tills nu använts som samlingsbegrepp för farliga ämnen, ska ersättas av begreppet CBRN. Vi har därför valt att använda begreppet CBRN i den fördjupade genomgången. Undantag finns där citat eller begrepp hämtats från andra källor där man använder begrepp som NBC eller farliga ämnen.
 2. *Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007*. Prop 2004/05:5. Se även försvarsberedningens rapport *Försvar för en ny tid*. Ds 2004:30, s. 142–143.
 3. *Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering*. KBM 2004, s. 17.

1.2 Arbetets uppläggning och genomförande

Ingångsvärden för arbetet

Ett tänkbart upplägg för den fördjupade genomgången hade varit att utvärdera vilken förmåga som polisen, den kommunala räddningstjänsten och akutsjukvården har för att hantera en CBRN-händelse. För att kunna bedöma förmågan hos dessa olika aktörer skulle vi dock behöva relevanta kriterier och mål att utvärdera mot.

Nationella och övergripande mål för polisväsendet, skyddet mot olyckor och hälso- och sjukvården har formulerats i bl.a. lagstiftning och regleringsbrev. Beträffande CBRN-frågorna gjorde KBM våren 2004 dock bedömningen att det saknades tydligt formulerade mål för vilken förmåga som skulle finnas hos de myndigheter och aktörer som har till uppgift att skydda samhället mot CBRN-relaterade hot.⁴ I förarbetena till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anges visserligen att lagstiftningens nationella mål ska kunna brytas ned, konkretiseras och förtydligas till lokalt anpassade kommunala verksamhetsmål angivna i handlingsprogram. Dessa lokala mål ska sedan tillsammans med de nationella målen kunna utgöra en grund för uppföljning och utvärdering.⁵ Enligt de övergångsbestämmelser som finns i lagen om skydd mot olyckor har dock kommunerna inte behövt anta nya handlingsprogram förrän senast den 1 januari 2005. Eftersom arbetet med den fördjupade genomgången inom CBRN-området huvudsakligen bedrivits under år 2004 har det inte varit möjligt att beakta innehållet i dessa handlingsprogram.

Mot bakgrund av bedömningen att det saknas tydliga mål eller inriktningar för vilken konkret förmåga de operativa aktörerna, det vill säga polisen, den kommunala räddningstjänsten och akutsjukvården, bör ha för att hantera CBRN-händelser, har KBM valt att inte försöka bedöma om den aktuella förmågan är tillräcklig eller ej. I stället fokuserar den fördjupade genomgången på hur de operativa aktörerna går till väga för att bygga upp en förmåga att hantera CBRN-händelser.

Trots bristen på tydliga mål förväntas aktörerna klara av CBRN-händelser som en del av sin samhällsuppgift och bygger därför upp en förmåga på någon nivå för att hantera dessa. Hur ser aktörernas arbetsprocesser ut för att nå dit, vilka överväganden görs och vilka faktorer är det som påverkar dem? Genom en analys av detta kan krishanteringssystemet inom CBRN-området stärkas. Detta genom att brister i arbetsprocessen uppmärksammas och rekommendationer och förslag tas fram som gör att aktörerna själva, de centrala myndigheterna och den högsta politiska nivån kan anpassa sitt arbete och sin resursfördelning för att optimera den förmåga som kan skapas på regional och lokal nivå.

4. *NBC-strategi*, s. 13, regleringsbrevsuppdrag 4/2004, KBM:s uppdrag/utredningar 2004 (KBM:s dnr 0216/2004).

5. Prop. 2002/03:119, s. 43-49.

Syfte och mål

Syftet med den fördjupade genomgången är att

- a) ge en allmän orientering om nuläget på CBRN-området
- b) bidra till att de centrala myndigheterna får insikt i och förståelse för hur de operativa aktörerna på regional och lokal nivå, det vill säga främst räddningstjänst, polis och akutsjukvård, arbetar med att bygga upp en förmåga att hantera CBRN-händelser (och därmed belysa bl.a. analys, planering, samverkan, övning med mera)
- c) identifiera eventuella brister i och komma med förslag till förbättringar av detta arbete
- d) ge en bild av hur aktörerna inom polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården själva ser på sin egen förmåga att hantera CBRN-händelser

Målet med den fördjupade genomgången är att arbetet med CBRN-frågor på främst regional och lokal nivå stärks genom de rekommendationer och förslag till åtgärder som ges i rapporten.

Vi avser att se till att resultaten från genomgången sprids på bred front. Detta kommer att ske i dels en dialog med berörda myndigheter och departement, dels genom att resultaten diskuteras i lämpliga fora. Exempel på sådana fora är CBRN-dagarna i april 2005 och de branschdagar som finns för polis, räddningstjänst och sjukvård.

Referensgrupp

Arbetet inleddes med att det bildades en referensgrupp bestående av representanter för Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, dåvarande Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (nu Sveriges kommuner och landsting) samt KBM:s egna CBRN-samordnare. Referensgruppen har vid ett flertal sammanträden lämnat synpunkter på upplägget och genomförandet av arbetet.

Förstudie

Vi genomförde även en förstudie med dokumentstudier, intervjuer inom KBM och Forsvarsdepartementet samt med deltagarna i referensgruppen. En förberedande intervjuomgång genomfördes även med polismyndigheten, landstinget, räddningstjänsten och länsstyrelsen i Skåne/Malmö.

Fallstudier

Efter samråd med referensgruppen bestämdes att det bästa sättet att analysera arbetsprocessen hos aktörerna på utförandenivån var att genomföra fallstudier i några olika regioner i Sverige. Fallstudiernas syfte var att ge underlag för mer generella slutsatser. Följande kriterier var styrande vid valet av regioner:

- Viss geografisk (syd/mellan/nord) och befolkningsmässig (storstads-/mellanstort/glesbygdslän) spridning mellan regionerna
- Viss spridning i hot- och riskbild mellan regionerna
- Viss erfarenhet av CBRN-frågor men inte kärnkraftslän, eftersom dessa kunde antas ha en mer utvecklad CBRN-förmåga än andra i övrigt liknande län

Efter diskussioner med referensgruppen bedömdes följande regioner vara lämpliga som fallstudier:

- Stockholms län och Stockholms kommun (storstads-län)
- Västmanlands län och Västerås kommun (mellanstort län)
- Jämtlands län och Östersunds kommun (glesbygdslän)

I varje fallstudie studerades länsstyrelsen, landstinget, polismyndigheten samt den kommunala räddningstjänsten i länets största kommun. Fallstudierna genomfördes genom studier av relevanta dokument (till exempel planer, riskinventeringar, risk- och sårbarhetsanalyser) och intervjuer. I varje fallstudie intervjuades först respektive aktör separat. Därefter genomfördes länsvisa så kallade fokusgrupper där alla aktörer deltog med 1-3 representanter vardera.⁶

Avgrensningar

Genomgången fokuserar främst på aktörernas förberedelser för att hantera tämligen konkreta typer av CBRN-händelser, dvs. hur man förbereder sig för att upptäcka händelsen, samordna sina insatser, rycka ut och hantera händelsen (dvs. att stoppa eller begränsa händelsen, att leda insatsen, samt att rädda och akutbehandla dem som utsatts). Därmed har inte fokus legat på förberedelserna för mer långsiktiga processer som t.ex. permanent sanering av skadeplatsen, långsiktig vård av skadade, kriminaltekniska undersökningar och så vidare.

6. Lista över intervjuade och frågeguide finns som bilaga 1 och 2. Med "fokusgrupp" menar vi en modererad gruppintervju där interaktionen mellan de deltagande spelar en viktig roll i genererandet av uppgifter för undersökningen. Om fokusgrupper se vidare Wibeck, Victoria: *Fokusgrupper – om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Studentlitteratur, Lund 2004.

Den ovanstående avgränsningen skapar i sin tur en naturlig avgränsning för vilken typ av händelser som varit utgångspunkten för analysen av förberedelsearbetet, nämligen sådana som är påtagliga, relativt brådskande och där samtliga aktörer gemensamt har en framträdande roll. Sådana händelser karaktäriseras av en konkret skadeplats eller ett konkret objekt och ett tämligen konkret förlopp, som till exempel en olycka med en stor klogasbehållare, eller en terrorhändelse med en s.k. smutsig bomb.

Händelser där enbart någon av aktörerna är inblandad och som har ett mindre påtagligt händelseförlopp har inte varit i fokus för genomgången. Två exempel på händelser som alltså inte omfattas av utredningen är ett radioaktivt nedfall från ett utländskt kärnkraftverk eller ett utbrott av en infektionssjukdom. För biologiska frågor (smittspridningsfrågor) innebär det att i princip bara en mycket lokal utspridning av ett smittsamt ämne (avsiktlig eller på grund av en olycka) omfattas av de B-händelser som studeras här. Ett typexempel skulle vara hot om eller verklig utspridning av antraxsporer.

Händelser som i första hand inte drabbar människor, som till exempel epizootier, behandlas inte alls.

Under faktainhämtningen har många av aktörernas olika arbetsprocesser och förberedelser studerats för att kunna ge en samlad bild av deras syn på CBRN-området. Allt har sedan dock inte varit föremål för analys.

De verksamheter som främst studerats är de som utförs av polisen, landstinget och den kommunala räddningstjänsten. Vi har också valt att inkludera länsstyrelserna i våra fallstudier eftersom dessa har en viktig roll i krishanteringssystemet bland annat genom det regionala områdesansvaret.

Som en följd av avgränsningarna valde vi att inom landstinget intervjua personer med ansvar för beredskapsplanering eller katastrofmedicinsk planering. Vi valde att inte intervjua representanter för smittskyddsmyndigheterna, då spridning av smitta i form av utbrott och epidemier där smittskyddets roll är central inte är i fokus för denna genomgång. Inom kommunerna valde vi att intervjua företrädare för räddningstjänsten, medan däremot personer inom kommunens beredskapssamordning inte intervjuades. De individer som deltog från respektive organisation valdes ut i samråd med de deltagande organisationerna, vilket medförde att sammansättningen av intervjupersoner till viss del varierade mellan de olika regionerna. Det krav som ställdes var att de personer som valdes ut skulle ha god kunskap om hur CBRN-frågor hanteras inom den egna organisationen, såväl vad gäller det praktiska arbetet som hur processerna för planering, prioritering och resursfördelning inom respektive organisation fungerar.

Det är också viktigt att notera att genomgången, i linje med KBM:s roll i krishanteringssystemet, fokuserar på större CBRN-händelser, sådana som kan betecknas som extraordinära händelser eller svåra påfrestningar. Arbetet med att förbereda sig för mindre allvarliga händelser är därmed inte det som i första hand ska utvärderas.

Analysfrågor

För att nå utvärderingens syfte formulerades ett antal centrala analysfrågor, som hör samman med aktörernas arbetsprocesser. Analysfrågorna är följande:

- Vilka ingångsvärden finns för CBRN-arbetet (hot- och riskbild, lagar, krav, förväntningar etc.) hos aktörerna?
- Vilka är aktörernas respektive roller vid en CBRN-händelse och hur samarbetar man?
- Hur förbereder sig aktörerna för att hantera CBRN-händelser (planering, förberedelser, övning, utbildning etc.)?
- Hur bedömer aktörerna den egna förmågan att hantera en CBRN-händelse och hur har de gjort denna bedömning?
- Vad bör göras hos aktörerna och i övrigt för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

Dessa frågor användes sedan genomgående i varje fallstudie och har även använts för att strukturera analysen i kapitel 7.

Remiss

Arbetet med rapporten avslutades med en remissomgång, där de intervjuade aktörerna, samtliga deltagare i referensgruppen och övriga myndigheter och organisationer i samverkansområdena Spridning av farliga ämnen samt Skydd, undsättning och vård (se avsnitt 2.1) gavs möjlighet att ge synpunkter. Remissomgången avslutades med ett remissseminarium, där de som deltagit i utvärderingen från de ovanstående organisationerna bjöds in att diskutera rapporten.

1.3 Begreppet CBRN⁷

Detta avsnitt ger en allmän orientering till CBRN-området. Alla de ämnen och händelser som beskrivs här är dock inte aktuella för vår analys.

I rapporten använder KBM förkortningen CBRN för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen. Det finns dock flera andra begrepp som används parallellt med CBRN, främst NBC och farliga ämnen.

7. Detta avsnitt bygger på *NBC-strategi*, regleringsbrevsuppdrag 4/2004, KBM:s uppdrag/utredningar 2004 (KBM:s dnr 0216/2004).

Från NBC till CBRN

Begreppet NBC (tidigare ABC) är fortfarande vanligt förekommande men för framförallt tanken till det militära försvaret och till NBC-stridsmedel. Genom de senaste årens bredade hotbild har det blivit allt mer tydligt att den verksamhet som bedrivs inom NBC-området i dag inte enbart är beredskapsarbete för att hantera stridsmedel utan även andra icke-militära verksamheter som exempelvis stora sjukdomsutbrott och smuggling av radioaktiva ämnen.

Eftersom NBC ursprungligen förknippats med stridsmedel kan det finnas anledning att använda ett begrepp som förtydligar skillnaden mellan kärnladdningar och andra hot där radioaktiva ämnen ingår.

Begreppet kan utvidgas genom att lägga till bokstaven R för beteckningen av strålningseffekter (radiologiska effekter) från de radioaktiva ämnen som i sig inte kan ge upphov till kärnklyvningar. Strålningseffekterna kan således inte skapa stötvågor, kraftig värmestrålning eller en elektromagnetisk puls. Syftet med att inbegripa R i begreppet NBC är således att förtydliga att det inte enbart är frågan om användning av nukleära stridsmedel, utan även andra radiologiska källor som kan användas i terrrorsyfte eller ge upphov till spridning vid olyckor. Även internationellt har användningen av begreppet CBRN ökat kraftigt och används numera allmänt inom Nato/PFF och EU.

Mot bakgrund av detta resonemang har KBM i sin NBC-strategi⁸ föreslagit att NBC i fortsättningen inte ska användas i krishanteringssystemets arbete med att skapa en beredskap mot spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen. I stället bör förkortningen CBRN användas. Synonymt med detta kan även begreppet farliga ämnen användas.

Det är viktigt att understryka att trots att ämnena grupperas samman i begreppet CBRN, så är det i de flesta fall fråga om skilda verksamheter och händelser.

Nedan följer en sammanställning av de händelser som KBM rent generellt avser i bokstavskombinationen CBRN (genomgången fokuserar enbart på en delmängd av dessa):

C – händelser: Händelser där verkan av toxiska kemikalier utgör en fara oavsett om de härrör från

- en olycka vid transport, lagring eller tillverkning av kemikalier,
- avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet, eller
- en insats med C-stridsmedel.

8. *NBC-strategi*, regleringsbrevsuppdrag 4/2004, KBM:s uppdrag/utredningar 2004 (KBM:s dnr 0216/2004).

B-händelser: Händelser där sjukdomsalstrande mikroorganismer utgör en fara oavsett om de härrör från

- en olycka som förorsakar spridning av sjukdomsalstrande ämnen,
- en naturlig spridning av sjukdomsalstrande ämnen,
- en avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet, eller
- en insats med B-stridsmedel.

R- och N- händelser: Händelser där joniserad strålning utgör en fara oavsett om strålningen härrör från

- en olycka vid kärnteknisk anläggning, andra olyckor med radioaktiva ämnen eller joniserad strålning,
- en avsiktlig spridning genom terroristhandling eller annan kriminalitet, eller
- en insats med N-stridsmedel (kärnvapen)

1.4 Hot- och riskbild⁹

Detta avsnitt ger en allmän orientering till hot och risker inom CBRN-området. Alla de hot och risker som beskrivs här är dock inte aktuella för vår analys.

CBRN som stridsmedel – kort historisk översikt

Kemiska och biologiska stridsmedel har en mer än 2000-årig historia och anses ha använts bl.a. av de grekiska stadsstaterna Sparta och Aten liksom av Djingis Khan. År 1346 lär tatariska styrkor med hjälp av katapultter ha skjutit pestsmittade lik mot den befästa staden Kaffa (i nuvarande Ukraina) i syfte att starta en epidemi. Det var dock industrialiseringen och framväxten av en modern kemisk industri som under 1800-talets andra hälft möjliggjorde ett mer allmänt bruk av framför allt C-ämnen på slagfältet.

Historiskt sett har skyddet mot farliga ämnen i Sverige huvudsakligen varit inriktat mot avsiktliga händelser med storkriget som referensram. Redan under 1920-talet bedrevs forskning i Sverige i syfte att få fram ett skydd mot de gasstridsmedel som hade använts i världskriget 1914–1918. Gränsen mellan skyddsforskning och konstruktionsforskning var emellertid flytande och förberedelser gjordes även för en eventuell svensk framställning av senapsgas.¹⁰

9. Detta avsnitt bygger bl.a. på *NBC-strategi*, regleringsbrevsuppdrag 4/2004 och *Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering*, KBM 2004.

10. Agrell, Wilhelm: *Svenska förintelsevapen. Utveckling av kemiska och nukleära stridsmedel 1928–1970*. Historiska Media, Lund 2002, s. 100–114.

Efter det andra världskriget och i synnerhet under 1950-talet var det svenska skyddet mot CBRN-stridsmedel i huvudsak inriktat på att möta kärnvapenangrepp mot större befolkningscentra. Stora skyddsrum byggdes i de större städerna och en omfattande planering gjordes för beredskapsutrymning.¹¹ Den skyddsforskning som bedrevs inom det nukleära området kom, i likhet med den tidigare kemiska forskningen, att ligga nära konstruktionsforskning och vissa förberedelser gjordes i syfte att kunna framställa svenska atombomber.¹²

Genom bl.a. 1965 års försvarsutredning och 1968 års försvarsbeslut kom dock den svenska försvarsdoktrinen att förändras och kärnvapenhotet tonades ned. Under 1960-talet övergavs också planerna på att utrusta det svenska försvaret med kärnvapen. Som en följd av detta kom även skyddet mot CBRN-stridsmedel att prioriteras ned under 1970-talet.¹³

Snabbt föränderlig hotbild

De senaste 15 åren har hotbilden mot Sverige varit stadd i snabb förändring. Istället för en statisk hotbild med risk för storkrig och eventuell användning av kemiska, biologiska eller nukleära stridsmedel har terrorism, olyckor och naturkatastrofer visat sig vara de största utmaningarna.

Från och med 1996 års totalförsvarsbeslut talas allt mer om ett vidgat säkerhetsbegrepp som även omfattar icke-militära hot.¹⁴ Våren 1997 beslutade riksdagen om en ökad satsning på beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Särskilt nämndes bl.a. nedfall av radioaktiva ämnen, allvarlig smitta, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss.¹⁵

Under senare år har flera händelser inträffat som synliggjort det moderna samhällets sårbarhet. Attackerna den 11 september 2001 mot World Trade Center i New York och Pentagon i Washington DC är ett tydligt bevis på vad som går att åstadkomma med okonventionella metoder. Attackerna mot Madrid den 11 mars 2004 är ytterligare ett exempel på hur flera terrordåd koordineras till en terrorattack.

Stater och samhällen kan även drabbas av terrorism trots att det primära målet är en annan stat. Som exempel kan nämnas attacken mot det brittiska generalkonsulatet i Istanbul i november 2003 då 33 personer dödades och hundratal skadades. Trots att målet var brittiska intressen var de drabbade huvudsakligen turkiska medborgare.

11. Agrell, Wilhelm: *Svenska förintelsevapen*, s. 132–133. *Framtida inriktning av befolkningsskyddet*. KBM 2004, s. 18.

12. Jonter, Thomas: *Sweden and the Bomb. The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons, 1945–1972*. SKI Report 01:33, 2001.

13. *NBC-beredskapen nu och för framtiden. Slutrapport från AgNBC*. Regeringskansliet 13/1 2003, s. 7–8.

14. Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:UFöU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45–46 och prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:36, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:110–112.

15. Prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5 och rskr. 1996/97:203.

Konsekvenserna av den förändrade hot- och riskbilden är att vi måste skapa en förmåga att bedöma vilka risker och sårbarheter som samhället har att möta. På en mer övergripande nivå kräver den förändrade hotbilden också ett nytt förhållningssätt till krisberedskap som utgår från de krav som ställs vid framtida kriser.

Hot och risker med CBRN-ämnena

Skador av CBRN-ämnena kan uppkomma genom olyckor vid hantering och transporter av farliga ämnen eller genom utbrott av olika typer av smittsamma sjukdomar. De kan också orsakas av personer som avsiktligt använder ämnena i syfte att orsaka skada och som ett av de allvarligaste hoten framstår terrorism med kemiska, biologiska och radioaktiva ämnen.

Ett exempel är radiologiska vapen, det vill säga spridning av radiologiskt material med till exempel en bomb. Att utnyttja transporter av farligt gods eller sådana ämnen som kan bringas att explodera framstår som ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada.

Flera exempel finns också där organisationer eller enskilda individer använt sig av kemiska eller biologiska ämnen. År 1995 spred den japanska Aum Shinrikyo-sekten saringas i Tokyos tunnelbana med tolv döda och 500 skadade som följd. Över 5 000 personer sökte också vård utan att vara skadade. Hösten 2001 inträffade en av de första allvarliga B-händelserna under senare år när mjältbrandsbakterier spreds via brev i USA, vilket i sin tur gav upphov till att liknande brev, i flertalet fall utan bakterier, spreds över världen, även i Sverige.

I en bredare diskussion om B-frågor kan man notera att risken för smittspridning har fått förnyad uppmärksamhet i samband med utbrottet av svår akut respiratorisk sjukdom (Sars) 2002–2003. De värst drabbade länderna finns i Asien, men även i Kanada var smittspridningen på väg att bli okontrollerad. Det är inte osannolikt att liknande utbrott av infektionssjukdomar eller pandemier kan uppstå under kommande år. Pandemier och mycket svåra infektionssjukdomar påverkar behovet av sjukvård och smittskyddsåtgärder i världen. Internationell samfärdsel och kontakter med tidigare otillgängliga områden ökar sannolikt spridningen av infektionssjukdomar och därmed behovet av större insatser inom detta område. Hiv/aids-epidemin leder redan nu till att det finns stater, huvudsakligen i Afrika, där större delen av den vuxna befolkningen dör i förtid med svåra demografiska svängningar som följd.

Epizootier (mycket omfattande djursjukdomar) kan om de får spridning ge upphov till svåra konsekvenser och leda till att stora landområden måste spärras av. Ett exempel är utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien år 2001 där myndigheterna tvingades avliva cirka fyra miljoner djur av smittskyddsskäl och upp emot åtta miljoner djur av djurskyddsskäl. Vissa djursjukdomar är dessutom överförbara till människan och orsakar sjukdomar även hos människor.

En olycka vid något av våra kärnkraftverk, eller vid ett kärnkraftverk i vårt närområde, kan inte uteslutas. Om det blir stora utsläpp av radioaktiva ämnen påverkas vårt land, dels under själva olyckan, dels under lång tid därefter. Det visar inte minst erfarenheterna från Tjernobylolyckan.

Därtill kommer den ständigt närvarande risken för en olycka med farliga ämnen, t.ex. flyktiga kemikalier, på fabriker, lagringsplatser eller under transport. Om en sådan olycka leder till ett snabb och stort utsläpp i eller nära en tätort kan konsekvenserna bli ödesdigra.

Slutsats om hot- och riskbild

Regeringen och de svenska myndigheterna gör i dag bedömningen att det inte finns någon akut risk för att antagonistiska aktörer kommer att använda CBRN-ämnen mot svenska intressen. Hotbilden såvitt avser terrorism och gränsöverskridande kriminalitet kan dock vara svår att bedöma och kan dessutom ändras snabbare än den rent militära hotbilden. Det kan också ta lång tid att bygga upp samhällets förmåga att hantera denna typ av händelser. Därtill kommer riskerna för större olyckor.

Det är därför av central betydelse att samhället skapar en förstärkt fredstida förmåga att kunna förebygga och hantera hot och händelser där farliga kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen sprids avsiktligt eller oavsiktligt.

1.5 Internationella överenskommelser inom CBRN-området

Att det krävs ett omfattande internationellt samarbete för att hindra spridningen av farliga ämnen har varit känt sedan länge. Det första försöket att avtalsvis förhindra bruket av B- och C-stridsmedel undertecknades redan 1675. I takt med vapenutvecklingen blev det under 1800-talets andra hälft vanligare att genom bindande avtal försöka hindra användningen av biologiska och kemiska vapen. Efter andra världskriget kom ansträngningarna i första hand att riktas mot att försöka begränsa både spridning och användning av kärnvapen.

Under de senaste decennierna har ett flertal internationella avtal skrivits för att hindra bruket av CBRN-ämnen som stridsmedel. År 1970 trädde Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) i kraft och år 1972 tillkom biologi- och toxinvapenkonventionen (The Biological and Toxin Weapons Convention, BTWC) som trädde i kraft tre år senare. År 1993 tillkom en konvention inom C-området (The Chemical Weapons Convention, CWC) som trädde i kraft år 1997. Ett nytt provstoppsavtal (The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) som förbjuder kärnvapenprovsprängningar men inte datorsimulerade prov antogs i FN:s generalförsamling år 1996.¹⁶

16. Parker, Charles F: *Controlling Weapons of Mass Destruction. An Evaluation of International Security Regime Significance*. Diss, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet 2001.

Även på den civila sidan har sedan länge bedrivits ett internationellt arbete för att förhindra spridning av farliga ämnen, bl.a. inom EU.¹⁷ Som en följd av flera stora olyckor under 1970- och 1980-talen antog Europarådet och Europaparlamentet år 1982 det s.k. Sevesodirektivet i syfte att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. Efter att ha reviderat det ursprungliga direktivet två gånger antog EU år 1996 det s.k. Seveso II-direktivet och år 1999 trädde den svenska s.k. Sevesolagen i kraft.¹⁸

Det finns även ett flertal internationella överenskommelser med bestämmelser för transporter av farligt gods. För genomförandet av dessa har i Sverige antagits nationella regler i form av lagen (1982:821) om transport av farligt gods och den därtill hörande förordningen (1982:923) om transport av farligt gods samt föreskrifter. Det svenska regelverket håller nu på att ses över i syfte att förenkla och modernisera bestämmelserna.¹⁹

Ett internationellt regelverk finns även inom smittskyddsområdet. Efter de svåra koleraepidemierna i Europa under 1800-talets första hälft påbörjades ett omfattande arbete på internationell nivå för att hindra smittspridning. År 1851 hölls den första internationella hälsokonferensen i Paris vilken blev startskottet för ett flertal internationella konventioner och organisationer. Så småningom bildades år 1948 Världshälsoorganisationen (World Health Organization, WHO). WHO:s medlemsstater antog år 1951 internationella bestämmelser i syfte att hindra spridningen av sex sjukdomar, bl.a. pest och kolera. År 1969 ersattes detta regelverk av International Health Regulations (IHR). IHR har reviderats två gånger och är för närvarande också föremål för revidering i syfte att utvidga tillämpningsområdet. Sverige har liksom de flesta andra länder anslutit sig till IHR och den svenska karantänslagstiftningen har kommit till mot bakgrund av dessa bestämmelser.²⁰

Efter händelserna i USA den 11 september 2001 och i Madrid i mars 2004 har allt mer EU-arbete fokuserats på krishantering och att bekämpa internationell terrorism.²¹ Inom EU antogs år 2002 ett särskilt program för att förhindra och begränsa konsekvenserna av en terroristattack med CBRN-ämnen. För närvarande pågår förhandlingar om att utvidga detta program med fokus på solidaritet mellan EU-länderna när det gäller att hantera en eventuell terroristattack.²²

17. Jarlsvik, Helén och Castenfors Kerstin: *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen*. KBM:s temaserie 2004:3, s. 42-49.

18. 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 farliga kemikalieolyckor.

19. Om detta se *Ny reglering för transporter av farligt gods. Betänkande av Utredningen om transport av farligt gods*. SOU 2004:87.

20. <http://www.who.int/csr/ihr/en/>, <http://www3.riksdagen.se/default.asp?DocGUID=%7BE3DD1783-2B88-4351-B9AB-B4B409605722%7D>.

21. Jarlsvik, Helén: *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer*. FOI Memo 1081, november 2004. <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/4591.epibrw>.

22. *Draft EU solidarity programme on the consequences of terrorist threats and attacks (revised/widened CBRN programme)*. Brussels 29/10 2004.

1.6 Tidigare utredningar och granskningar

Det svenska samhällets förmåga att hantera en CBRN-händelse har berörts i flera utredningar och granskningar under senare år.

År 1998 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att analysera den internationella utvecklingen och vilka krav som borde ställas på det svenska samhällets förmåga att hantera CBRN-stridsmedel. Utredningen redovisades i en rapport i mars 1999, i vilken framhölls att den svenska beredskapen att hantera en CBRN-händelse i första hand var uppbyggd för att verka under höjd beredskap i samband med en väpnad konflikt. Utredaren betonade emellertid vikten av att bygga upp en beredskap även för fredstida händelser och ansåg det inte uteslutet att en terrorhandling skulle kunna drabba även Sverige.²³

Regeringskansliets särskilda arbetsgrupp för NBC-frågor, AgNBC, gjorde i sin slutrapport i januari 2003 bedömningen att det i kärnkraftslänen fanns en väl fungerande och övad beredskap mot radioaktiva utsläpp. I övriga län saknades emellertid sådan beredskap vilket medförde ett behov av planering, utbildning och övning inför N- och R-händelser. Sjukvårdens grundberedskap mot de vanligaste smittsamma sjukdomarna bedömdes som hög genom de större sjukhusens infektionskliniker och den existerande smittskyddsläkarorganisationen.

AgNBC framhöll dock att beredskapen inom vården inför mer sällsynta smittsamma sjukdomar i allmänhet var väsentligt lägre och att smittskyddsläkarna var få, vilket gjorde organisationen sårbar – på många håll beroende av enstaka personers tillgänglighet. AgNBC föreslog därför en utredning av frågan om hur ett beredskapssystem för händelser inom B-området kan upprättas.

Den kommunala beredskapen mot kemiska händelser bedömdes som i hög grad skiftande med bäst förmåga i större kommuner med större kemisk industri samt i vissa regioner där flera kommuner samverkar om räddningstjänsten. AgNBC rekommenderade i sin slutrapport förbättrad utbildnings- och övningsverksamhet samt ett vidareutvecklat expertstöd.²⁴

År 2003 redovisade Räddningsverket och Försvarsmakten ett regeringsuppdrag att utreda förutsättningarna för att inrätta en nationell insatsstyrka för CBRN-skyddet. Utredningens bedömning var emellertid att en sådan insatsstyrka inte skulle kunna motsvara de krav som skulle uppstå vid en omfattande CBRN-händelse. Däremot föreslogs att en sammanställning av befintliga resurser skulle bilda ett nationellt resurssystem som i lämpliga delar kunde utgöra ett stöd vid en CBRN-händelse.²⁵

23. *Sveriges förmåga till skydd mot massförstörelsevapen mot bakgrunden av den internationella utvecklingen*. Ds 1999:13.

24. *NBC-beredskapen nu och för framtiden. Slutrapport från AgNBC*. Regeringskansliet 13/1 2003.

25. *Regeringsuppdrag: Förutsättningarna för inrättande av nationell insatsstyrka NBC*. Räddningsverket 19/5 2003, dnr 212 1035-2003.

I uppföljningen av samhällets krisberedskap år 2003 gjorde KBM i mars 2004 bedömningen att samhällets förmåga att hantera en CBRN-händelse var relativt god. Detta dock under förutsättning att det handlade om händelser av begränsad omfattning. För situationer där konsekvenserna skulle bli så allvarliga att omfattande och snabbt samordnade åtgärder hos ett flertal aktörer skulle krävas borde dock förmågan stärkas. Bland de områden där KBM såg brister kan nämnas tillgången på experter inom CBRN-området, polisens, tullens och räddningstjänstens förmåga att indikera CBRN-ämnen samt tillgången på saneringsanläggningar och vårdplatser.²⁶

KBM fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att utarbeta en strategi för samhällets NBC-beredskap samt redovisa hur myndighetens arbete inom NBC-området hade utvecklats. Uppdraget redovisades för regeringen den 1 april 2004. I rapporten bedömde KBM att det inom ett flertal områden fanns behov att förstärka den framtida "NBC-beredskapen". Bland dessa områden fanns krisinformation till medier och allmänhet, expertmyndigheternas stödfunktion och polisens, räddningstjänstens och akutsjukvårdens förmåga till insats vid en händelse med CBRN-inslag.²⁷

Efter terroristattacken i Madrid den 11 mars 2004 gjorde KBM en snabbstudie om Stockholmsregionens förmåga att hantera konsekvenserna av en liknande händelse. De i studien medverkande myndigheterna och organisationerna gjorde då allmänt den bedömningen att det med nuvarande resurser skulle vara möjligt att möta en terroristattack av sådan omfattning. Osäkerheten bedömdes dock vara stor. Som ett tänkbart försvårande inslag nämndes risken för att CBRN-ämnen skulle komma till användning.²⁸

Enligt Socialstyrelsens bedömning i årsredovisningen för 2003 skulle hälso- och sjukvården vid ett angrepp med "NBC-stridsmedel" endast i begränsad omfattning kunna erbjuda vård och behandling. Det avgörande för förmågan bedömdes vara såväl hur omfattande angreppet var som hur lång anpassningsperiod som förflutit före angreppet och vilken resursuppbyggnad som hunnits med.²⁹

KBM har i en rapport redovisat en inventering av utrustning för skydd vid CBRN-händelser som anskaffades för medel ur anslaget 6:5 Civilt försvar under perioden 1992–2002. Enligt bedömningarna i rapporten är en stor del av den utrustning som anskaffades fortfarande användbar i dag och det kan på vissa håll finnas ett överskott av utrustningen. I rapporten konstaterades dock även vissa brister i förrådshållning och funktions- och kvalitetskontroll av utrustningen samt i fråga om övning och utbildning av den personal som ska handha utrustningen.³⁰

26. *Samhällets krisberedskap 2003*. Årlig uppföljning. KBM 2004.

27. *NBC-strategi*, Regleringsbrevsuppdrag 4/2004, Krisberedskapsmyndigheten 2004, KBM dnr 0216/2004

28. *Om terroristdådet i Madrid hade inträffat i Stockholm. Hade regionens resurser varit tillräckliga?* PM 26/3 2004, KBM dnr 0355/2004.

29. *Socialstyrelsens årsredovisning 2003*. <http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/573F2969-3EA9-43CC-8238-1836580E1CA7/12077120041183.pdf>.

30. *Skyddsutrustning mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot (CBRN). Materiel anskaffad mellan 1992 och 2002*. KBM 2005. I rapporten föreslås att innehav och förrådshållning av CBRN-utrustning liksom utbildning och övning av personalen bör anpassas till den hotbild som föreligger för respektive myndighet. Möjligheterna till samverkan mellan olika myndigheter för förrådshållning och kontroller av utrustning bör utredas vidare. Vidare föreslås att möjligheterna att fördela ett eventuellt överskott av utrustning undersöks innan nyanskaffning av utrustning sker.

Inom samverkansområdet Spridning av farliga ämnen har under år 2004, som arbetsmaterial för de myndigheter som ingår i samverkansområdet samt för KBM, utarbetats en rapport. Rapportens karaktär av arbetsmaterial gör att de synpunkter och slutsatser som lämnas inte med nödvändighet är respektive medverkande myndighets officiella ståndpunkt. Detta hindrar inte att rapportens resultat ändå bör redovisas i detta sammanhang. I rapporten föreslås bl.a. utarbetande och spridning av hotbilder, ökad internationell samverkan, ett säkerställande av tillgången till experter, satsning på forskning och utveckling samt utbildning och återkommande övningar.³¹

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska CBRN-beredskapen diskuterats i ett flertal rapporter under de senaste åren och en rad förslag har lämnats på åtgärder som skulle kunna stärka beredskapen. Mycket återstår dock att göra och någon bredare empirisk studie av arbetet på lokal och regional nivå har ännu inte genomförts.

31. *Arbetsrapport Samverkansområdet Spridning Farliga Ämnen*. Fastställd 2004-09-23. KBM dnr 1117/2004.

2 Krishanteringssystemet och dess aktörer

Syftet med detta kapitel är dels att ge en bild av krishanteringssystemet som helhet, dels att lyfta fram de aktörer som har eller kan få en viktig uppgift vid en CBRN-händelse.

2.1 Krishanteringssystemet³²

Krishanteringssystemet vilar på hela samhällets resurser och på att beredskapen ska byggas underifrån. Det innebär att utgångspunkten är den normala fredsverksamheten som kompletteras med åtgärder för att öka beredskapen mot svåra påfrestningar i fredstid och för att motstå ett väpnat angrepp. Tre principer är centrala:

- ansvarsprincipen,
- likhetsprincipen, och
- närhetsprincipen.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

Krishanteringssystemet bygger på ett sektors- och områdesansvar. Områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt. På lokal nivå har kommunerna områdesansvaret, på regional nivå länsstyrelserna och på nationell nivå regeringen. Sektorsansvaret – eller verksamhetsansvaret – är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget ansvarsområde.

Samverkansområden

Vissa myndigheter har i krisberedskapsförordningen fått ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet och för att förbättra krishanteringen. Dessa myndigheter är indelade i olika så kallade samverkansområden och ska inom sina respektive områden planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarheter och risker. Myndigheterna inom varje samverkansområde ska också se till att näringsliv liksom alla kommuner och länsstyrelser deltar i arbetet för ett säkrare samhälle.³³ Följande sex samverkansområden finns:

- Teknisk infrastruktur

32. Detta avsnitt bygger på *Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering. Planeringsprocessen 2004:3* (KBM:s dnr 0217/2004).

33. Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Bestämmelser som berör länsstyrelsernas roll i krishanteringssystemet finns främst i Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

- Transporter
- Spridning av farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Områdesvis samordning, samverkan och information
- Skydd, undsättning och vård

Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård är de två samverkansområden som särskilt berörs av frågorna i denna fördjupade genomgång och de beskrivs därför närmare nedan.

Samverkansområdet Spridning av farliga ämnen (SFÄ)

Samverkansområdet Spridning av farliga ämnen består av följande myndigheter: Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftsinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt och Tullverket.

Dessutom har Kemikalieinspektionen, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Lantmäteriverket, SMHI, Försvarmakten, Stockholms läns landsting och Länsstyrelsen i Västmanlands län adjungerats till SFÄ.

Samverkansområdets verksamhet syftar till att ge samhället en godtagbar förmåga att dels förhindra, dels hantera konsekvenserna av allvarliga olyckor och händelser i form av spridning av farliga ämnen. Inom samverkansområdet finns tre underlydande arbetsgrupper, s.k. plattformar, som arbetar på samverkansområdets uppdrag och avrapporterar till samverkansområdet. B-plattformens arbetsområde omfattar biologiskt relaterade hot och händelser (både hos djur, människor och grödor), C-plattformen är inriktad på kemikalierelaterade hot och händelser, och N-plattformen på nukleära och radiologiska hot och händelser. I samtliga fall analyserar plattformarna händelser och hot till följd av såväl avsiktlig som oavsiktlig spridning.

Inom ramen för samverkansområdet har även formats en referensgrupp för forskning och utveckling, bestående av experter från samverkansområdets myndigheter. Referensgruppen ska ange en huvudinriktning på kort sikt för forskningen, delta i en dialog om KBM:s inriktning av forskning och utveckling samt bedöma inkomna ansökningar ur ett avnärmperspektiv. Målet är att forskning och utveckling inom CBRN-området ska inriktas på ett rationellt sätt, som ligger i linje med krisberedskapens behov.

Samverkansområdet och dess plattformar har inte någon operativ roll utan är i första hand ett forum för formell och informell samverkan mellan myndigheterna.

Samverkansområdet Skydd, undsättning och vård (SUV)

I krisberedskapsförordningen har följande myndigheter pekats ut som särskilt ansvariga inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård: Kustbevakningen, Luftfartsverket, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Räddningsverket, Strålskyddsinstitutet, och Tullverket.

Samverkansområdets huvudinriktning är inte CBRN-frågor, utan mer generellt på operativa insatser inom skydds-, räddnings- och sjukvårdsområdena. Som en del av detta behandlas dock frågor om hur sådana insatser kan göras om det finns ett CBRN-inslag i händelsen.

Samverkansområdet har på det området under 2004 börjat arbeta med en modell där man under flerdagarsseminarier arbetar med scenarier för svårare händelser för att visa på utvecklingsbehov i dagens organisationer och rutiner. Det första scenariot behandlade en R-händelse ("smutsig bomb"). Från arbetet med scenariot kunde flera slutsatser dras för samverkansområdets fortsatta arbete, bl.a. att:

- det finns inte tillräckligt med specialistpersonal och anpassad utrustning i den nationella strålskyddsberedskapen,
- det finns en betydande osäkerhet kring larmkedjans funktion vid R-händelser,
- det finns en brist på indikerings- och mätutrustning,
- ansvaret för skadeplatsorganisationen är otydligt, och att
- det finns ett behov av koordinerade beredskapsplaner.

Liknande seminarier ska sedan göras varje år, med olika scenarier, för att på sikt bygga upp en gemensam risk- och sårbarhetsanalys liknande den som finns för samverkansområdet SFÄ.

Länsstyrelsernas ansvar i krishanteringssystemet³⁴

Länsstyrelserna lyder direkt under regeringen och svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvar för särskilda förvaltningsuppgifter. En länsstyrelse har inom länet ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap och ska verka för en samordning mellan övriga aktörer. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom ett län. En viktig uppgift är att stödja kommunerna i deras arbete med bl.a. information och utbildning i krishanteringsfrågor. Länsstyrelserna ska också stödja kommunerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och i övningsverksamheten.

34. Bestämmelser som berör länsstyrelsernas roll i krishanteringssystemet finns främst i Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Om en räddningsinsats berör mer än en kommun ska länsstyrelsen eller länsstyrelserna bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid kärnteknisk olycka och för sanering efter en sådan olycka. En länsstyrelse ska efter att ha hört berörda myndigheter, kommuner och landsting upprätta ett program för detta. Programmet ska behandla:

- organisation och ledning,
- samband,
- strålningsmätning,
- information till allmänheten,
- personella och materiella resurser i länet,
- saneringsmetoder, och
- andra frågor av betydelse för beredskapen.

Särskilda bestämmelser finns för de program som ska upprättas av länsstyrelserna i kärnkraftslänen, dvs. Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län. Länsstyrelserna har även ansvar för tillsyn av den kommunala räddningstjänsten.

Vid omfattande räddningsinsatser får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som är berörda. Efter att ha hört kommunerna i länet och de berörda myndigheterna ska länsstyrelsen upprätta de planer som behövs för att kunna verkställa ett sådant ansvarsövertagande.

Kommunernas och landstingens ansvar i krishanteringssystemet

Regler om den kommunala krishanteringen i fredstid finns i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting som trädde i kraft den 1 januari 2003. Lagen avser 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. Vid höjd beredskap gäller annan lag.

I lagen finns bestämmelser om att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. I varje kommun och landsting ska det också finnas en krisledningsnämnd. Det är nämndens ordförande, eller vid dennes förhinder vice ordförande, som bestämmer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Vid ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas får ordföranden, eller vid dennes förhinder vice ordföranden, besluta på nämndens vägnar.

Enligt 5 § får krisledningsnämnden fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra får fattas av fullmäktige.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska det i varje kommun finnas en räddningschef med ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan till räddningsledare, om denne uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom ska de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska målet för kommunens verksamhet anges samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod.

En kommun ska, med vissa i lagen reglerade undantag, ansvara för räddningstjänst inom kommunen.³⁵ För varje ny mandatperiod ska kommunfullmäktige anta ett handlingsprogram för räddningstjänst. I detta ska bl.a. anges de risker i kommunen som kan leda till räddningsinsatser samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan ska anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Samråd ska ske med de myndigheter som har ett väsentligt intresse i saken innan programmet antas av kommunfullmäktige.

I juni 2004 träffade Svenska kommunförbundet och staten en överenskommelse om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringsystemet. Enligt avtalet ska kommunerna bland annat:

- genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste upprätthållas vid en extraordinär händelse,
- verka för en samordning av statens, landstingets, företags och organisationers förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse och
- regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän så att de kan lösa sina uppgifter.

35. Följande undantag finns enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor: Polismyndigheterna i Dalarna, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbotten ansvarar för fjällräddningstjänst. Luftfartsverket ansvarar för flygräddningstjänst. Sjöfartsverket ansvarar för sjöräddningstjänst. Polismyndigheterna ansvarar för efterforskning av försvunna personer. Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss. Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp och sanering av radioaktiva ämnen i samband med en kärnteknisk olycka.

Dessutom ska kommunerna hålla länsstyrelsen informerad om vad som görs för att minska risker och sårbarhet i kommunen samt informera om vad de gör för att förbättra krishanteringsförmågan i kommunen.

För de nya uppgifter som kommunerna får tillförs också resurser. Från och med den 1 januari 2006 kommer ersättningen att uppgå till 250 miljoner kronor. Ersättningen kommer att indexuppräknas. För att kommunerna slutligen ska få dessa uppgifter krävs en ändring av nuvarande lagstiftning. Regeringen kommer under 2005 att överlämna ett förslag till lagändring till riksdagen.

2.2 Räddningstjänsten

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Som nämnts tidigare är det i normalfallet kommunen som ansvarar för räddningstjänsten.³⁶ Flera kommuner i Sverige har valt att samordna sin räddningstjänst i räddningstjänstförbund. Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning är det, som nämnts tidigare, länsstyrelsen som ansvarar för räddningstjänst och sanering.³⁷ Kommunerna är emellertid skyldiga att delta i planering och övningar för sådan räddningstjänst.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet med verksamhet i Karlstad och med ca 780 anställda. Räddningsverket meddelar föreskrifter och allmänna råd inom följande lagstiftningsområden:

- Allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen).
- Brandfarliga och explosiva varor.
- Civilt försvar.
- Ordning och säkerhet.
- Räddningstjänst och förebyggande åtgärder enligt lagen om skydd mot olyckor.
- Teknisk kontroll.
- Transport av farligt gods.

Räddningsverket har samordningsansvar för beredskapsplanering mot kärntekniska olyckor och utövar tillsyn över den regionala beredskapsplaneringen. Verket har även samordningsansvar för organisation, alarmering, ledning, samband, information, utrymning, utbildning och övning samt utveckling av beredskapen. Räddningsverket samordnar dessutom planeringen på regional nivå för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar. Räddningsverket ska särskilt planera för att, på regeringens särskilda uppdrag, kunna bistå regeringen vid kärnenergiolyckor och andra allvarliga

36. För undantagen, se föregående fotnot.

37. Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

olyckor med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från myndigheter och andra organ. Vidare fördelar Räddningsverket medel till beredskapen och bistår med teknisk utrustning. Enligt ett särskilt uppdrag ska Räddningsverket också utöva tillsyn och kontroll över att SOS Alarm AB uppfyller sina åtaganden enligt alarmeringsavtalet med staten.

Räddningsverket samarbetar i det förebyggande arbetet med de kommunala räddningstjänsterna liksom med andra myndigheter samt verkar internationellt för att skapa enhetliga regler och direktiv inom EU. Räddningsverkets Centrum för risk- och säkerhetsutbildning genomför utbildningar inom skydd mot olyckor, risk och säkerhet.

Räddningsverket har även regionala kemresurser mot kemikalieolyckor i form av 14 koordinatörer och sju mobila miljöskyddsförråd. Tillsammans med flera andra myndigheter har Räddningsverket också ett regeringsuppdrag att skaffa beredskap till OPCW:s (the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons) förfogande. Beredskapen ska avse indikering, skyddsutrustning, sanering, medicinska motmedel, medicinskt omhändertagande, räddningstjänst och befolkningsskydd i kemisk miljö.

2.3 Hälsa- och sjukvården

Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Landstingen ska även planera så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Enligt smittskyddslagen (2004:168) ansvarar landstingen också för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom landstingsområdet. Inom landstinget är det smittskyddsläkaren som har det samlade ansvaret för smittskyddet och en beredskap för utbrott av sjukdomar och epidemier.

Vid en extraordinär händelse i fredstid får kommuner och landsting på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting. För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning ska det finnas sjukhus. Landstinget svarar för att det inom landstinget finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet. Ledningen av hälso- och sjukvården ska utövas av en eller flera nämnder.

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för hälso- och sjukvård samt även bl.a. hälsoskydd och smittskydd. Verksamheten är uppdelad i en central del i Stockholm och sex regionala enheter med ansvar för medicinsk tillsyn. Centralt finns tre avdelningar med verksamhetsansvar: Hälso- och sjukvårdsavdelningen, Socialtjänstavdelningen och Tillsynsavdelningen samt Epidemiologiskt centrum som har till uppgift att följa, analysera och rapportera om svenska folkets hälsa och sociala förhållanden. Socialstyrelsen har cirka 500 anställda varav en femtedel arbetar på de regionala tillsynsenheterna.

Socialstyrelsen genomför årligen utbildningar med olika CBRN-perspektiv. Med övriga nordiska länder finns ett samarbete när det gäller att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen samt för att bättre kunna hantera kriser och katastrofer som involverar CBRN-ämnen. Vidare deltar Socialstyrelsen tillsammans med Försvarsmakten i NATO:s Joint Medical Committee som bl.a. omfattar arbetsområdet CBRN-beredskap. Samarbetet med EU prioriteras högt av Socialstyrelsen som bl.a. deltar i arbetet mot bioterrorism.

Socialstyrelsen har även inrättat särskilda kunskapscentra med kunskapsuppbyggnad och kunskapsförmedling, utvecklingsarbete, vetenskaplig forskning, utredning och omvärldsbevakning inom Socialstyrelsens verksamhetsområden. Inom CBRN-området finns Kunskapscentrum för strålningsmedicin (KC N), som är kärnan i nationellt och nordiskt kliniskt nätverk för strålningsmedicin, Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap (KC B), som sedan år 2003 är en avdelning inom Smittskyddsinstitutet och Kunskapscentrum katastroftoxikologi (KC C), som är inrättat som ett nätverk mellan Totalförsvarets Forskningsinstitut NBC-skydd, Giftinformationscentralen och Karolinska Institutet (Institutionen Södersjukhuset). Tillsammans med KC B ansvarar Socialstyrelsen för en Central fältepidemiologisk grupp (CFG) för att hålla beredskap för epidemier av allvarliga infektionssjukdomar. Från denna grupp ska två till sex personer kunna sändas ut inom 24–48 timmar för att utföra smittskyddsinsatser nationellt eller internationellt.

Socialstyrelsen framhåller i årsredovisningen för 2003 att landstingens neddragningar och prioriteringar försvårat möjligheterna att genomföra vissa utbildningar inom CBRN-området. Vidare bedömer Socialstyrelsen att i händelse av ett angrepp med "NBC-stridsmedel" kommer hälso- och sjukvården endast i begränsad omfattning att kunna erbjuda vård och behandling. Gränssättande faktorer för förmågan att hantera N-händelser bedöms vara begränsad kompetens inom hälso- och sjukvården och begränsad vårdkapacitet. Inom B-området bedöms tillgången till vårdplatser med isoleringsmöjligheter vara den främsta begränsningen. Vidare bedöms kapaciteten och uthålligheten inom smittskyddsläkarorganisationen vara gränssättande. För C-händelser bedöms främst tillgången till högspecialiserade vårdplatser som intensivvårds- och brännskadeplatser vara gränssättande.³⁸

Enligt den nya smittskyddslag (2004:168) som trädde i kraft den 1 juli 2004 ansvarar Socialstyrelsen för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Den 15 februari 2005 presenterade Socialstyrelsen en handlingsplan för att förbättra beredskapen för en pandemisk influensa. Handlingsplanen syftar bl.a. till att beskriva sätt att begränsa effekterna av en pandemi, ge förslag på strategier för att säkerställa tillgången till vaccin och läkemedel samt beskriva strategier för att hantera de effekter en pandemi kan tänkas ha på samhället.³⁹

38. *Socialstyrelsens årsredovisning 2003*. <http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/573F2969-3EA9-43CC-8238-1836580E1CA7/2077/20041183.pdf>

39. *Beredskapsplanering för en pandemisk influensa. Nationella insatser*. Socialstyrelsen 2005. *Beredskapsplanering för en pandemisk influensa. Underlag för regional planering*. Socialstyrelsen 2005. *Influensa. Strategier för prevention och kontroll*. Socialstyrelsen 2005.

2.4 Polisen

År 1965 förstatligades den svenska polisen och i samband med detta reducerades antalet polisdistrikt från drygt 600 till omkring 120.

Sedan år 1998 utgör varje län ett polisdistrikt och det finns därmed i dag 21 polisdistrikt i landet. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten. Polismyndigheten leds av en polisstyrelse bestående av länspolisöverste och högst tretton andra ledamöter som utses av regeringen.

I samband med förstatligandet av polisväsendet inrättades år 1964 Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet under regeringen. Rikspolisstyrelsen ska enligt polislagen verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.⁴⁰ Utöver detta ska Rikspolisstyrelsen också utarbeta planer för polisens beredskapsplanläggning och organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet. Rikspolisstyrelsen ansvarar också för samordningen av polisens planering för händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Rikspolisstyrelsen utfärdar även allmänna råd och föreskrifter för polismyndigheterna.⁴¹

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.⁴²

Detta innebär bland annat att polisen har en skyldighet att omhänderta, undersöka och oskadliggöra anträffade föremål som misstänks innehålla explosiva eller andra livsfarliga ämnen. Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Norrbotten har speciell utrustning för hantering av misstänkt farliga föremål. När en annan polismyndighet ska hantera en händelse med misstänkt farligt föremål, bör bombtekniker och utrustning rekvideras från en polismyndighet som har tillgång till utrustningen och till bombtekniker.⁴³

Rikspolisstyrelsen har även föreskrivit att polismyndigheterna bör inventera förekomsten av riskobjekt för särskilda händelser i polisdistriktet. Inventeringen bör avse objekt som kan tänkas bli föremål för t.ex. allvarliga hot eller objekt där det kan tänkas bli aktuellt med större räddningsinsatser eller där risken för omfattande olyckshändelser är stor. Som exempel på objekt som bör bli föremål för särskild riskanalys nämns större industrianläggningar, kärnkraftverk, andra energianläggningar och flygplatser. Detta arbete ska uppföljas fortlöpande.⁴⁴

40. Polislag (1984:387).

41. Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

42. 2 § PL.

43. RPSFS 2000:72. FAP 208:3.

44. FAP 201:1.

Enligt samma föreskrift bör polisen upprätta insatsplaner för särskilda händelser. Som exempel på händelser nämns farliga situationer med kvalificerade inslag (t.ex. terroristangrepp), sabotage och bombhot samt större olyckshändelser. För varje riskobjekt där analysen tyder på att det finns risk för en särskild händelse av kvalificerad art eller där det kan förutses att en sådan händelse kan få särskilt allvarliga konsekvenser bör en objektpassad insatsplan upprättas.

Rikspolisstyrelsen har i flera författningar meddelat allmänna råd om polisinsatser vid kärnkraftverk. I händelse av en kärnkraftsolycka är det länsstyrelsen som beslutar om en eventuell utrymning och polisen som verkställer beslutet. Polisen ansvarar därefter för genomsökning och bevakning av det utrymda området.⁴⁵

Blir ett kärnkraftverk föremål för ett bombhot eller annat brottsligt angrepp är det polisens uppgift att ingripa och återställa allmän ordning och säkerhet samt att utreda brottet. Berörda polismyndigheter ska se till att polispersonalen utbildas och att egen planläggning sker av insatser vid skilda slag av hot som riktar sig mot kärnkraftverk. Politiär planering är främst avsedd för åtgärder och insatser vid kärnkraftverk, men kan i tillämpliga delar även användas vid polisinsatser i andra kärntekniska anläggningar. En polismyndighet med kärnkraftverk inom sitt distrikt bör upprätta en plan för polisinsatser vid kärnkraftverket.⁴⁶

Rikspolisstyrelsen har även utfärdat råd om polisinsatser vid brottsligt angrepp mot transporter av kärnämnen eller kärnavfall.⁴⁷

2.5 Övriga berörda myndigheter⁴⁸

Förutom de närmast operativt ansvariga myndigheterna finns en rad andra aktörer som kan få en viktig roll vid en CBRN-händelse i Sverige eller som har en funktion vid planering och förberedelser för att hantera en sådan händelse. Nedan följer en presentation av dessa.

Försvarsmakten

I Försvarsmaktens instruktion anges att dess uppgift är att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Den fjärde uppgiften innebär bl.a. att i samverkan med det civila försvaret förebygga och hantera svårare händelser av ickemilitär art t.ex. naturkatastrofer, miljöolyckor och terrorhand-

45. *Rikspolisstyrelsens allmänna råd om polisinsatser vid kärnkraftverk m.m. – Beredskapsorganisationen vid kärnkraftsolycka.* RPSFS 2001:2, FAP 206-1.

46. *Rikspolisstyrelsens allmänna råd om polisinsatser vid kärnkraftverk m.m. – Överfallslarm vid allvarligt brottsligt angrepp.* RPSFS 2000:55, FAP 206-4.

47. FAP 206-6.

48. Detta avsnitt bygger, såvitt inte annat anges, på uppgifter från respektive myndighets instruktion, årsredovisning eller webbplats. Förutom de myndigheter som redovisas i detta avsnitt finns ett flertal andra myndigheter och företag som skulle kunna få uppgifter i samband med en större CBRN-händelse, t.ex. Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket och Apoteket AB.

lingar.⁴⁹ Enligt 2004 års regleringsbrev ska Försvarsmakten fortsätta att utveckla sin förmåga att samverka med civila myndigheter och att kunna lämna stöd till samhället inom olika områden. Särskild vikt ska läggas vid stöd till räddningstjänsten, sjukvården och polisen.⁵⁰ I 2004 års försvarsproposition har dock den fjärde uppgiften tonats ned och det betonas att stödet till det civila samhället inte får vara dimensionerande för det militära försvarets utformning.⁵¹

Statsmakterna har bedömt det som angeläget att Försvarsmaktens skydd mot CBRN-hot är väl utvecklat.⁵² Som ett särskilt kompetenscentrum för NBC-skydd har Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddC) inrättats. SkyddC har under ett antal år arbetat med planering för upprättande av ett NBC-kompani som ska vara en resurs i Försvarsmaktens insatsorganisation med full operativ förmåga från den 1 juli 2006. Fram till dess finns sedan den 1 juli 2004 en mindre NBC-insatsstyrka. NBC-kompaniet (och insatsstyrkan) är i första hand avsett för att möta hot i en krigssituation eller vid ett svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser. NBC-insatsstyrkan ska dock även, med en insatstid på 48 timmar, kunna lämna stöd till samhället vid en olycka eller en avsiktlig händelse.⁵³

Frågan om Försvarsmaktens möjligheter att utföra stödjande insatser vid terroristangrepp mot Sverige, särskilt med användning av CBRN-ämnen, har varit föremål för särskilda diskussioner. Utredningen om Sveriges beredskap efter den 11 september, den s.k. 11 september-utredningen, framhöll i sitt betänkande att det är av stor vikt att ett organiserat samarbete mellan polisen och försvarsmakten kommer till stånd vid ett omfattande terroristattentat med NBC-stridsmedel, eller hot om sådant. Enligt utredningens bedömning skulle sådant stöd kunna lämnas med nuvarande författningsstöd (förordning 2002:375). 11 september-utredningen föreslog vidare att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten gemensamt skulle pröva behovet av och förutsättningarna för att låta specialutbildad militär personal från Försvarsmakten i vissa situationer förstärka polisens nationella insatsstyrka.⁵⁴

49. Se 2 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten och förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Se även det vidgade säkerhetsbegreppet i prop 1995/96:12 och 1996 års totalförsvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FÖU1, rskr. 1996/97:109). Frågan om försvarsmaktens stöd till det civila samhället berördes av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen i betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) och var även föremål för särskild utredning (Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.) i betänkandet *Stöd från försvarsmakten* (SOU 2001:98). I 2004 års försvarsproposition, *Vårt framtida försvar*, har den tidigare fjärde huvuduppgiften prioriterats ned. Prop 2004/05:5, s. 31 ff.

50. Försvarsdepartementet 2004-06-23, Fö2004/495/MIL (Delvis) Fö2004/680/MIL (Delvis).

51. Prop 2004/05:5, s. 33.

52. Se t.ex. Prop 2004/05:5, s. 61-62 och regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarsmakten. Försvarsdepartementet 2004-06-23, Fö2004/495/MIL (Delvis) Fö2004/680/MIL (Delvis). Se även Försvarsberedningens rapporter *Säkrare grannskap* (Ds 2003:8) och *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30). <http://www.skyddc.mil.se/article.php?id=7024>.

54. *Vår beredskap efter den 11 september*. SOU 2003:32. Frågan om samverkan mellan Försvarsmakten och det civila samhället, särskilt i samband med en terroristattack, har nyligen även behandlats av Försvarsberedningen. Försvarsberedningen framhåller behovet av fortsatt utredning och att ambitionen bör vara ett ställningstagande under år 2005. Ds 2004:30.

I syfte att fortsätta och fördjupa 11 september-utredningens arbete har regeringen i september 2004 lämnat direktiv till en utredare som har till uppdrag att överväga vilket stöd polisen kan behöva från Försvarsmakten t.ex. när det gäller att förhindra och möta terroristangrepp.⁵⁵

Giftinformationscentralen

Giftinformationscentralen är en egen enhet inom Apoteket AB med ca 30 anställda med lokaler vid Karolinska universitetssjukhuset i Solna. Giftinformationscentralens huvuduppgift är att per telefon informera sjukvårdsinstanser och allmänhet om risker och symptom vid olika typer av akut förgiftning samt att ge råd om lämplig behandling. Giftinformationscentralen är ett stöd till sjukvården och diskussionen med behandlande läkare kring svåra förgiftningsfall är verksamhetens kärna. Giftinformationscentralen ska också se till att nya och effektiva motgifter finns tillgängliga i landet. Giftinformationscentralen är vidare ett komplement till sjukvården genom att många frågor från allmänheten gäller relativt ofarliga tillbud där åtgärder på olycksplatsen och lugnande besked är tillräckligt.

Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samordnar arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället. Tillsammans med kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer verkar KBM för att minska samhällets sårbarhet och förbättra förmågan att hantera kriser. Enligt instruktionen ska KBM särskilt verka för ökad samverkan och samordning mellan samverkansområden då det gäller beredskapen mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel.⁵⁶

Till KBM har även knutits ett CBRN-råd där ett flertal myndigheter är representerade. Rådet utgör ett stöd för KBM och arbetar med CBRN-frågor på ett övergripande och strategiskt plan med en tidsaspekt på 3–6 år. CBRN-rådet behandlar även aktuella frågor relaterade till händelseutvecklingen i eller utanför Sverige.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har till uppgift att bland annat i enlighet med särskilda föreskrifter utföra övervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet t.ex. gränskontroll. Inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss, dvs. när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Detta ansvar gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren.

55. Prop. 2004/05:5, s. 36.

56. Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet med ett överordnat ansvar för att leda och samordna kontrollen av livsmedel, inklusive dricksvatten. I detta ingår bl.a. att efter underrättelse från smittskyddsläkaren om att smitta sprids eller misstänks spridas genom livsmedel omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Livsmedelsverket ger också utbildning i katastrofberedskap till länsstyrelser, kommuner och företag på dricksvattenområdet.

Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet är central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sådana sjukdomar. Smittskyddsinstitutet ska bland annat särskilt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt och lämna expertråd och underlag till lokala, regionala och centrala instanser, som har det operativa ansvaret för smittskyddet ute i landet. Vid Smittskyddsinstitutet finns också Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap med laboratorium för diagnostik av allvarliga infektionssjukdomar.

Tyngdpunkten på den epidemiologiska övervakning som bedrivs vid Smittskyddsinstitutet och landets smittskyddsenheter är det dryga 50-tal sjukdomar som är anmälningspliktiga enligt smittskyddslagen och smittskyddsförordningen samt i Socialstyrelsens föreskrifter om tillämpningen av smittskyddslagen.

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk, trädgård och rennärning. Jordbruksverket är även chefsmyndighet för landets distriktsveterinärer och ansvarig myndighet för livsmedelsberedskapen inom totalförsvarets civila del. Inom CBRN-området är det främst två typer av händelser som ställer krav på Jordbruksverkets förmåga; utbrott av en smittosam djursjukdom och nedfall av radioaktiva ämnen. Jordbruksverket leder och samordnar dessutom de förebyggande åtgärderna och bekämpningen av allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa.

Statens kärnkraftinspektion

Statens kärnkraftinspektion kontrollerar att de som bedriver kärnteknisk verksamhet uppfyller de krav som ställs på driftsäkerhet, kontroll av kärnämnen samt på hantering och slutförvaring av kärnkraftens avfall. Myndigheten har även till uppgift att ha ständig beredskap för att kunna ge andra myndigheter tekniska råd vid en kärnteknisk olycka. Kärnkraftinspektionens roll vid en olycka är bland annat att bedöma risken för utsläpp samt typ och omfattning av befarade utsläpp.

En viktig uppgift för Kärnkraftinspektionen är vidare att avgöra i vilka situationer landets kärnkraftverk bör tas ur drift på grund av att de inte uppfyller säkerhetskraven. En sådan nedstängning av kärnkraften kan orsakas av en rad fredstida och militära hot.

Statens meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. SMHI är expertorgan inom meteorologi, hydrologi och oceanografi, och är en resurs i miljöarbetet. SMHI har även en viktig roll inom räddningstjänsten, dels genom den förebyggande varningstjänsten, dels genom beredskap att medverka med nulägesbeskrivning och prognoser i samband med bl.a. olje- och kemikalieutsläpp, kärnenergiolyckor och spridning av radioaktivitet från kärnvapenexplosioner.

Statens strålskyddsinstitut

Statens strålskyddsinstitut är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke joniserande strålning. Myndigheten ska ha beredskap för rådgivning till de myndigheter som ansvarar för befolkningsskydd och räddningstjänst. Verksamheten omfattar åtgärder vid olyckor i såväl svenska som utländska kärnkraftverk i vår närhet.

Strålskyddsinstitutet ska också främja samarbete mellan de nationella beredskapsorganisationerna inom Östersjöregionen för att skapa en samordning för tidig varning, informationsutbyte och samverkan i händelse av en allvarlig kärnteknisk olycka. I händelse av en olycka svarar Strålskyddsinstitutet för strålskyddsbedömningar och för samordning av strålningsmätningar och utvärdering av mätresultaten.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. Verksamheten är främst inriktad mot epizootiska sjukdomar och andra infektioner som kan innebära hot mot försörjningen av animaliska livsmedel i Sverige, och som kan innebära förluster för livsmedelsproduktionen. En av de viktigare uppgifterna är att hålla en hög beredskap mot dessa sjukdomar för att genom snabb och säker diagnostik kunna påvisa och begränsa eventuella utbrott, hindra smittspridning samt begränsa ekonomiska förluster vid såväl svåra påfrestningar som under höjd beredskap. Statens veterinärmedicinska anstalt är också nationellt referenslaboratorium för zoonoser (sjukdomar som kan överföras mellan djur och människor) och zoonotiska agenser.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen (Säpo) har till uppgift att inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säpo:s verksamhet bedrivs inom fyra grenar: författningsskyddet, kontraspionaget och terrorismbekämpningen, som tillsammans utgör säkerhetsunderrättelsetjänsten, samt säkerhetsskyddet, i vilket personskyddet ingår. Vid sidan av dessa finns ett antal stödfunktioner, t.ex. för användning av tekniska hjälpmedel.

Under senare år har den förändrade hotbilden medfört att terrorismbekämpning givits ökad prioritet medan de andelar av budgeten som avser kontraspionage respektive författningsskydd har minskat något.⁵⁷ Kontraterroismroteln ansvarar bl.a. för att inom sitt område analysera hot riktade mot enskilda och institutioner i Sverige.

Säpo har vidare ett ansvar för att förebygga och utreda handel med produkter som kan misstänkas vara avsedda för framställning av massförstörelsevapen, dvs. NBC-stridsmedel och missilteknologi. Dessutom ska Säpo förhindra underrättelseverksamhet som syftar till att stödja framställning av massförstörelsevapen.

Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bildades den 1 januari 2001 genom sammanslagning av Försvarets forskningsanstalt (FOA) och Flygtekniska försöksanstalten. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling samt utredning för totalförsvaret.

FOI är en i huvudsak uppdragsstyrd myndighet där uppdragsgivarna till största delen är myndigheter inom totalförsvaret. Verksamheten finansieras huvudsakligen av avgifter inom uppdragsverksamheten men även genom direkta anslag till myndigheten. FOI:s huvudkunder är Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket.⁵⁸

FOI har ett särskilt ansvar för en helhetssyn avseende NBC-stridsmedel och avdelningen för NBC-skydd, med 160 anställda huvudsakligen i Umeå, är totalförsvarets expertorgan inom NBC-området. Forskningen inom avdelningen för NBC-skydd är inriktad på hot, analys (identifiering och verifiering), detektion, fysiskt och medicinskt skydd samt fredstida och operativa miljöfrågor, exempelvis sanering och miljöhänsyn vid internationella operationer. FOI understödjer även statsmakterna genom rådgivning och operativ medverkan i säkerhets- och nedrustningssammanhang.

57. Verksamhetsåret 2003. Säkerhetspolisen. http://www.sakerhetspolisen.se/Publikationer/sapo_2003.pdf

58. *Totalförsvarets forskningsinstitut – En översyn*. SOU 2004:41, s. 27.

F01 ska enligt 2004 års regleringsbrev agera som expertorgan och i samråd med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) planera för att kunna utgöra operativt expertstöd till berörda myndigheter vid NBC-händelser samt vid internationella uppdrag. Enligt regleringsbrevet ska F01 även bygga upp kapacitet för att säkerställa, handha och analysera prover med misstänkt NBC-innehåll.⁵⁹

Tullverket

Tullverket är statlig myndighet med uppgifter knutna till handeln med varor och varuflödet över gränserna. Bekämpning av narkotikasmuggling, storskalig alkohol- och tobaksmuggling samt ekonomisk brottslighet prioriteras högt av Tullverket.

Inom CBRN-området syftar Tullverkets gränsskyddsverksamhet till att förhindra införsel av varor och att spåra upp redan införda varor som kan användas i samband med sabotage, terrorism och krigshandlingar riktade mot Sverige. I händelse av höjd beredskap medverkar Tullverket i samordnad gränsövervakning främst avseende införsel av varor vars befordran kan medföra fara för landets försvar eller säkerhet.

59. Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö2004/81/EP5 (delvis). Försvarsdepartementet 2004-04-15.

3 Pågående arbete på CBRN-området

Inom krishanteringssystemet pågår ständigt arbete för att följa upp och förbättra förberedelserna för och förmågan att hantera CBRN-händelser. Det pågår också arbete som syftar till att förändra eller förbättra krishanteringsförmågan i allmänhet som kan komma att påverka CBRN-arbetet i framtiden. Arbetet bedrivs både i formen av kontinuerligt arbete i olika grupper och som tillfälliga projekt, i flera fall som följd av regeringsuppdrag till en eller flera myndigheter. Nedan följer en kort redogörelse för några av de viktigare arbetsprocesserna som pågår på olika håll, i syfte att ge en allmän orientering om vilka förändringar och förbättringar som kan tänkas ske de närmaste åren.

3.1 Arbete som leds av Krisberedskapsmyndigheten

Regeringsuppdraget om översyn av krisberedskapsförordningen

KBM fick i regleringsbrevet för 2004 i uppdrag att analysera behovet av förändringar i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen).

En följd av detta arbete kan bli förändringar inom krisberedskapen som direkt eller indirekt påverkar CBRN-planeringen och -förmågan. De områden där detta kan vara mest aktuellt inkluderar risk- och sårbarhetsanalyser, föreskriftsrätt för KBM på krisberedskapsområdet samt vilka myndigheter som ska ingå i vilka samverkansområden. Arbetet redovisades till regeringen den 1 mars 2005.

Regeringsuppdrag inför krisberedskapspropositionen 2005

Hösten 2005 planerar regeringen att lämna en proposition om samhällets krisberedskap till riksdagen. KBM har därför på regeringens uppdrag tagit fram ytterligare förslag på hur samhällets säkerhet kan förbättras. Arbetet redovisades till regeringen den 18 mars 2005.

Inför den kommande propositionen har KBM även fått i uppdrag dels att lämna förslag kring den internationella dimensionen av svensk krisberedskap och krishanteringsförmåga, dels att pröva och vidareutveckla de förslag rörande KBM:s internationella verksamhet och roll som myndigheten tidigare redovisat till regeringen. KBM ska bland annat lämna förslag på hur den svenska krishanteringsförmågan kan stärkas genom internationellt samarbete och hur en tydligare koppling skulle kunna utvecklas mellan den nationella verksamheten i krishanteringssystemet och internationell verksamhet. I anslutning till detta ska KBM också granska EU-kommissionens meddelanden *Prevention, preparedness and response to terrorist attacks* och *Critical Infrastructure Protection in the Fight against Terrorism*.

Även inom de uppdrag som avser den internationella dimensionen av svensk krisberedskap och EU kan CBRN-området komma att beröras. Arbetet ska redovisas till regeringen den 1 maj 2005.

Uppdrag som givits till FOI

Under 2005 kommer FOI NBC-skydd på uppdrag av KBM bland annat att sammanställa en aktuell hot- och riskbild för CBRN-området. Uppdragets upplägg är ännu inte helt fastställt, men kommer preliminärt att bestå av två delar. För det första ska behovet av en bild av de antagonistiska hoten utredas och ett förslag till process för årlig hotbildaframtagning tas fram. För det andra ska ett pilotprojekt bedrivas där en första idé till hotbilda-rapport ska tas fram. Arbetet ska göras i nära samarbete med berörda myndigheter.

Målet är att en permanent process ska skapas där relevanta och konkreta hotbilda- underlag kan tas fram, som kan vara till stöd för beredskapsplaneringen på både lokal, regional och central nivå.

SAMÖ-04

Samverkansövning 2004 (SAMÖ-04) var KBM:s första stora samverkansövning och riktade sig i första hand mot centrala och regionala krisledning och staber.

Scenariot var kopplat till två av de omvärldsexempel som tagits fram med anledning av det regeringsuppdrag som KBM slutrapporterade i december 2002. Scenariot omfattade antagonistiska händelser i form av "terroristangrepp med massförstörelsevapen", mer specifikt händelser med avsiktlig spridning av såväl smittämnen som radioaktiva ämnen.

I övningen deltog ett flertal av de myndigheter som ingår i samverkansområdena Spridning av farliga ämnen, och Skydd, undsättning och vård, Försvarsmakten, FOI, KBM, läns-polismyndigheterna, länsstyrelserna samt landstingen och smittskyddsläkarna i Västra Götalandsregionen, Södermanlands och Örebros län.

De slutsatser från övningen som kan dras för krishanteringssystemets möjligheter att hantera händelser som de i scenariot är bland annat att:⁶⁰

- De centrala myndigheterna har god kunskap om sitt sektorsansvar och vilket ansvar detta skulle innebära vid en skarp händelse. Däremot behöver kunskapen om andra myndigheters ansvar och mandat stärkas.
- Innebörden av länsstyrelsernas områdesansvar måste tydliggöras och utvecklas, för länsstyrelserna själva och för övriga aktörer,
- Möjligheterna att koordinera lägesbilderna mellan myndigheterna måste förbättras för att ge möjligheter till ett bra gemensamt agerande,
- Informationshanteringen i förhållande till media och allmänhet måste förbättras,

60. *Utvärdering av Samverkansövning 2004 (SAMÖ 04)*. KBM 2005.

- Myndigheternas kunskap om övningsverksamhet och övningsmetodik måste utvecklas, för att göra det lättare att ta till sig övningar, och att
- Myndigheterna måste öva sina egna organisationer mer regelbundet än vad som sker idag.

3.2 Gemensamt arbete mellan myndigheter

First responders-projektet

Projektet *Grundläggande åtgärder vid händelser av NBCE-karaktär för personal i operativ verksamhet inom polis, sjukvård och räddningstjänst* är mer känt som *First responders-projektet*. Projektet är ett samarbete mellan SoS, RPS och SRV.

Syftet är att höja den generella kunskapen hos den operativa personalen om konsekvenserna av CBRN-händelser, ta fram en gemensam åtgärdskalender, ta fram ett gemensamt utbildningsmaterial samt att erbjuda all operativ personal möjlighet att gå utbildningen.

Utbildningen har pågått fr.o.m. december 2002. I december 2004 hade en stor majoritet av målgruppen genomgått utbildningen. En utvärdering av projektet har inletts men ännu inte slutförts. Överlag pekar dock de preliminära resultaten på att resultatet av projektet varit positivt, men att problem har uppstått bl.a. på grund av brist på medel och arbetstid för att utbilda all operativ personal i rätt takt samt svårigheter i samverkan mellan organisationerna.

Eftersom projektets slutmål ännu inte uppnåtts kommer verksamheten att fortsätta i någon form även under 2005, möjligen som en del av projektet *Gemensamma grunder*.

Projektet *Gemensamma grunder*

År 2003 startade Socialstyrelsen tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Statens Strålskyddsinstitut och Räddningsverket en gemensam projektorganisation, för att identifiera och lösa ett antal frågor med anknytning till arbetet på skadeplats.

För närvarande drivs fem projekt inom projektorganisationen, nämligen regeringsuppdrag om "Personsanering på skadeplats", "Validering av mobila saneringsresurser", "Validering av sjukvårdens skyddsutrustning", "Sjukvårdsinformation i Räddningsverkets integrerade beslutsstöd (SiRIB)" samt ett projekt som syftar till förbättrad indikeringsförmåga.⁶¹

Projektorganisationen leds av en styrgrupp med representanter från Socialstyrelsen, Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Statens Strålskyddsinstitut.

61. *Samordningsgrupp Gemensamma grunder för händelser med Farliga ämnen*. SoS, RPS, SRV, SSI 22/9 2003. Dnr 05-8070/2003.

Syftet med projektet är att på sikt få ett gemensamt systemperspektiv och öka samordningen mellan de olika myndigheternas arbete på området. Konkret kan detta leda till bl.a. att ledningsförhållanden, tekniska förutsättningar, kompetenskrav och tillgången till expertstöd förtydligas. Detta ska leda till att lednings- och ansvarsförhållanden för arbetet på skadeplats förtydligas i framtiden.

Nato/PFF-konferensen "Minimum standards" 2005

Regeringen har identifierat ett behov av att öka samordningen på CBRN-området med utlandet, där utvecklingen inom Nato/PFF är viktig. Sedan tidigare pågår ett Nato/PFF-projekt gällande *Non-binding guidelines and minimum standards for protection of the civilian population against CBRN risks*.

Det svenska bidraget har bl.a. varit att Räddningsverket har tagit fram procedurer för dessa "minimum standards". Vidare ska Räddningsverket och KBM vara värdar för ett av delarrangemangen inom projektet, en konferens som kommer att äga rum i Sverige den 1–3 juni 2005. Det övergripande temat för konferensen är procedurer som krävs för att hantera en CBRN-händelse, t.ex. kommunikationer, information, sanering och mottagande av internationell hjälp.

Konferensen syftar till att ge svenska myndigheter tillfälle att tillägna sig nya kunskaper av motsvarande utländska myndigheter och omvänt. Målgruppen är såväl operativ personal på lokal nivå som CBRN-handläggare och experter på central nivå.

Spridningsmodeller

Projektet rör möjligheterna att utveckla spridningsmodeller för operativ personal. Syftet är skapa ett datastöd som snabbt kan ge svar på hur ett visst ämne sprids med vind, beroende på topografi och bebyggelse, för att kunna spärra av det mest farliga eller kontaminerade området. Detta ska leda till att räddningsinsatser förenklas. Projektet drivs av Räddningsverket och KBM i samarbete med en referensgrupp med representanter för bland annat Socialstyrelsen, FOI och SMHI.

Förbättrad B-beredskap

Projektet syftar till att höja Sveriges förmåga inom laboratoriesamordning. Resultaten kan bl.a. bli snabbare analys av B-ämnen och en förbättring av systemet med paketering och transport av prover. De myndigheter som ingår i projektet är främst Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, FOI och Statens veterinärmedicinska anstalt.

3.3 Arbete som bedrivs av andra enskilda myndigheter

Det polistaktiska programmet

Polisen bedriver för närvarande ett brett program för att utveckla och inrikta det polistaktiska arbetet för hela den nationella polisen. Inom ramen för arbetet med detta program kommer Polisen att utveckla dels den individuella utbildningen för poliser, dels formerna för hur nationellt stöd till enskilda polismyndigheter kan lämnas vid särskilda händelser. I programmet föreslås att det hos de tre största polismyndigheterna skapas en nationell förstärkningsresurs. Denna resurs fördelas mellan de tre polismyndigheterna och omfattar, inklusive ledningsresurser, totalt ca 600 poliser. Resursen ska kunna lånas ut till övriga polismyndigheter.

Förstärkningsorganisationen ska ha en förhöjd kompetens och extra utrustning för att kunna arbeta inom ett brett spektrum av särskilda händelser, inklusive CBRN. Förhoppningen är att detta ska kunna leda till att polismyndigheterna snabbt kan få det stöd de behöver vid situationer där deras egen förmåga inte räcker till. Även övriga poliser i Sverige kommer att i viss utsträckning få ny utbildning som en del av programmet. Under tiden för programmets genomförande kommer dock en stor del av dagens utbildningsverksamhet att fördröjas.

ECDC: ny EU-myndighet inom smittskyddsområdet

I december 2003 beslutades att EU:s nya smittskyddsmyndighet, *European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)*, skulle placeras i Sverige. Den 26 februari 2004 bestämde den svenska regeringen att myndigheten skulle placeras i Stockholm.

ECDC:s huvuduppgifter kommer att vara epidemiologisk övervakning av smittsamma sjukdomar, tidiga varningar och tidiga åtgärder, vetenskapliga yttranden, teknisk hjälp till medlemsstaterna och tredje land samt stöd och utveckling för EU-beredskap vid hälsohot. Myndigheten är för närvarande under uppbyggnad.

4 Fallstudie 1: Jämtlands län och Östersunds kommun⁶²

Redovisningen av de tre fallstudierna i kapitel 4–6 är upplagd på följande sätt. Inledningsvis presenteras för varje län demografiska och andra grunddata, uppgifter om farlig verksamhet⁶³ samt eventuella olyckor och tillbud inom CBRN-området. Därefter redovisas den bild som sammantaget framkommit i de enskilda intervjuerna, i fokusgruppen och i studiet av planer och andra dokument från respektive aktör. Redovisningen görs med utgångspunkt från de frågor som presenterades i rapportens inledningskapitel:

- Vilka ingångsvärden finns för CBRN-arbetet (hot- och riskbild, lagar, krav, förväntningar etc.)?
- Vilka är aktörernas respektive roller vid en CBRN-händelse och hur samarbetar man?
- Vilka förberedelser görs för att hantera CBRN-händelser (planering, förberedelser, övning, utbildning)?
- Vilken bedömning gör respektive aktör av förmågan att hantera en CBRN-händelse?
- Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

4.1 Inledning

Jämtlands län har knappt 128 000 invånare vilket motsvarar 1,4 % av Sveriges befolkning. Till ytan utgör länet 12 % av Sveriges areal och med en befolkningstäthet på 2,6 personer per km² (riket = 22) är det rimligt att beteckna Jämtlands län som ett glesbygdslän.

Länet består av åtta kommuner och täcker landskapen Jämtland och Härjedalen samt delar av Hälsingland och Ångermanland. Sett över de senaste åren har befolkningsutvecklingen varit något negativ med Krokoms, Åre och Östersund som undantag. Största kommunen Östersund har drygt 58 000 invånare (för tätorten Östersund anges drygt 43 000 för år 2000). Jämtlands län har två flygplatser, Östersund (368 000 passagerare år 2003) och Sveg (5 000 passagerare år 2003).⁶⁴

Länets två största arbetsgivare är Östersunds kommun och Jämtlands läns landsting och den offentliga sektorn sysselsätter jämförelsevis fler i Jämtlands län än i riket som helhet.

År 1999 transporterades 294 000 ton farligt gods på lastbil genom Jämtland. I jämförelse med den totala transportmängden i länet utgör denna mängd 2,6 % (riket 4,1 %).

62. Såvitt inte annat anges bygger redovisningen på intervjuer med företrädare för Norra Jämtlands räddningsförbund den 20 september 2004, Polismyndigheten i Jämtland den 20 september 2004, Jämtlands läns landsting den 21 september 2004, Länsstyrelsen i Jämtlands län den 21 september och fokusgrupp med representanter för samtliga fyra aktörer i Jämtland den 22 september 2004.

63. Med "farlig verksamhet" avses här transporter med farligt gods och fasta anläggningar där sådan verksamhet bedrivs som åsyftas i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 2 kap 4 §. Se även Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet. SRVF 2004:8.

64. För riket gäller siffran drygt 28 miljoner passagerare årligen.

Jämtlands län har förskonats från allvarigare olyckor med anknytning till CBRN-ämnen och det finns ingen industri i länet med direkt farlig verksamhet. Det närmaste man kommit en R- eller N-händelse var i samband med Tjernobylyolyckan.

Två olyckor kan emellertid nämnas som kunde ha fått ett värre förlopp. Den 4 juli 1997 spårade ett godståg med 37 vagnar ur nära Kälarne mellan Östersund och Timrå. Olyckan betecknades då som den "dittills största och allvarigaste med farligt gods i landet". Sju av vagnarna var eller hade varit lastade med farligt gods i form av vätska och kondenserad gas, bl.a. acetaldehyd, ammoniak och det mycket brandfarliga och explosiva ämnet etenoxid (tidigare benämnt etylenoxid). Ingen av vagnarna brast dock och det uppstod endast ett mindre droppande läckage. Inför arbetet med att lyfta vagnarna evakuerades ca 1000 personer. Räddningsarbetet kunde dock genomföras utan komplikationer och personskador.⁶⁵ Den 31 juli 1997 välte en tankbil med släp, lastad med 50 ton bensin som började läcka vid en olycka på länsväg 344 nordväst om Hammarstrand.⁶⁶

4.2 Ingångsvärden för CBRN-arbetet

Den dominerande hot- och riskbilden i Jämtlands län är för alla fyra aktörerna översvämningar, snöoväder, långvariga elavbrott, trafikolyckor, bränder i bostäder och skog samt hantering av farligt gods. En komplicerande faktor i bedömningen är dock en osäkerhet om hur mycket farligt gods som faktiskt transporteras på vägarna – mörkertalet kan vara stort. Attacker från antagonistiska aktörer, t.ex. terrorister, bedöms däremot som i hög grad osannolika men dock ej uteslutna. Från särskilt polismyndigheten framhålls att evenemang som t.ex. det kommande alpina VM år 2007 kan utgöra ett tänkbart mål för terrorister. Flera aktörer betonar att osäkerheten är stor rörande vilken förmåga som bör finnas för att hantera en CBRN-händelse – dokumenterade krav inom detta område finns inte.

Länets aktörer bedömer att lagstiftningen i huvudsak ger tydliga riktlinjer för att avgöra deras respektive roller. Styrningen i form av riktlinjer, råd och rekommendationer från de centrala myndigheterna bedöms dock genomgående som begränsad. Rikspolisstyrelsen ger bl.a. riktlinjer för utbildningen och synpunkter på vilken utrustning som är lämplig. Landstinget efterfrågar Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd om fredstida katastrofmedicinsk beredskap och planläggning inför höjd beredskap som blivit förse-nade. Räddningstjänsten säger sig inte känna till några särskilda yttre krav.

4.3 Regional samverkan och rollfördelning

I Jämtlands län finns ett regionalt samverkansråd som sammanträder två gånger per år med länsstyrelsen som sammankallande. Samverkansrådet består i dag av representanter från kommunal räddningstjänst, landstinget, länsstyrelsen, SOS-alarm, Radio Jämtland, polisen, smittskyddsläkaren, Norra militärdistriktet, F4, Luftfartsverket, Banverket, Vägver-

65. *Rapport RI 2000:01. Olycka med godståg nr 5800 innehållande farligt gods den 4 juli 1997, SSV om Kälarne i län.* Statens haverikommission, dnr J-02197. Citatet från s. 38 i rapporten. Se även Observatörsrapport/SRV 1998. P22-233/98.

66. <http://www.svt.se/rappgammal/97073109/sand.htm#tgmtankbilso>

ket, Telia, Jämtkraft, Svenskt Näringsliv, Lantmäteriverket och vattenregleringsföretagen. Rådet diskuterar bl.a. frågor om länets krishantering, arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt initierar utbildningsinsatser. Frågor med anknytning till CBRN har inte varit någon framträdande del av arbetet. Kärnenergiolyckor har dock i viss utsträckning diskuterats.

Det finns även en regional riskanalysgrupp under ledning av försvarsdirektören vid länsstyrelsen som fungerar som något av en styrgrupp för samverkansrådet. Riskanalysgruppen samlar representanter för länsstyrelsen, landstinget, polisen och Kommunförbundet och sammanträder varannan månad.

För samordning och samverkan i frågor som berör kärnteknisk olycka har bildats en grupp med representanter för bl.a. länsstyrelsen, landstinget, kommunal räddningstjänst, polisen och SOS Alarm. Gruppen är tänkt att utgöra en grundstomme i en situation där länsstyrelsen utövar ansvar i samband med en kärnteknisk olycka. Inom gruppen diskuteras och hanteras bl.a. frågor rörande planering, informationshantering och övning.

Gemensam utbildning förekommer bl.a. i form av en regional samverkanskurs med deltagare från länsstyrelsen, polisen, räddningstjänsten, landstinget m.fl. aktörer.

Inom området farligt gods finns samverkan genom en grupp där polisen, länets räddningschefer, länsstyrelsen, kommunerna och representanter för åkerinäringen medverkar. Gruppen arbetar bl.a. med frågor om skyddade parkeringsplatser för transporter med farligt gods samt vilka vägar som eventuellt ska stängas för sådana transporter.

Räddningstjänsten i Östersund är sedan mars 2004 organiserad i samarbete med Strömsunds och Krokoms kommuner i Norra Jämtlands Räddningstjänstförbund. De totalt åtta kommunerna i Jämtlands län samverkar också inom ramen för Rättsam Z där man genom ett ramavtal förfogar över en gemensam ledningsorganisation för räddningsinsatser.

I övrigt bygger samverkan i länet mycket på nätverk där det lilla länets möjligheter till personkännedom betonas. Däremot saknas i många fall formella skriftliga avtal om samverkan. Den samverkan som förekommer är därmed i hög grad baserad på förtroenden människor emellan. Samtliga aktörer framhåller att samarbetet fungerar bra. Ett par aktörer nämner dock att det ibland är svårt att se vilka konkreta resultat som kommer fram ur det samarbete och den samverkan som finns.

Rollfördelningen mellan aktörerna bedöms inte vara något större problem. Från länsstyrelsens sida nämns dock att myndighetens roll inte alltid är helt klar. Detta innebär dock också en möjlighet att i samverkan med andra aktörer hitta en roll.

Aktörerna betonar värdet av det stöd som Försvarsmakten har kunnat lämna och framhåller att länets krishanteringsförmåga kommer att försämrats om och när Försvarsmakten försvinner. Bl.a. har de helikoptrar som finns på F4 i Östersund använts av räddningstjänsten och landstinget.⁶⁷ Hjälpinsatser kan även komma från aktörer utanför länet. I

samband med Kälarneolyckan år 1997 deltog personal från ett stort antal räddningstjänster bl.a. Stockholm och Malmö samt experter från kemiindustrin och Banverket. Polismyndigheten får stöd av Säpo och Rikskriminalpolisen t.ex. vid bedömningen av vissa hotbilder och kan också tillföras personal från andra polismyndigheter om så krävs.

4.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser

Den senaste samlade riskinventeringen i länet gjordes år 1998. Den utgör, tillsammans med de analyser som nu görs i kommunerna, grunden för det arbete som pågår med att göra en regional risk- och sårbarhetsanalys. I den risk- och sårbarhetsanalys som Länsstyrelsen redovisade i mars 2004 lyfts hanteringen av farligt gods fram som ett av tre områden där en fördjupad regional analys sker.⁶⁸

Norra Jämtlands Räddningstjänstförbund har standardplaner för hur en olycka med radioaktiva ämnen ska hanteras men mer planering än så finns inte. En riskinventering pågår dock som ska vara klar till den 1 januari 2005. Liknande inventeringar görs även i de kommuner som står utanför förbundet. Från räddningstjänstens sida framhålls vidare att man haft problem med att ta fram de underlag som behövs för att upprätta handlingsprogram i enlighet med lagen om skydd mot olyckor (2003:778). Räddningsverket har bistått med utbildning som dock enligt Norra Jämtlands Räddningstjänstförbund inte varit tillräcklig och det betonas att det råder stor osäkerhet om vad det är för dokument som ska tas fram.

Länsstyrelsen har en övergripande planering för svåra påfrestningar på samhället och extraordinära situationer som dock inte uppdaterats i förhållande till de senaste årens författningsförändringar.⁶⁹ Det finns även en plan för sanering efter en kärnteknisk olycka.

Jämtlands läns landsting behandlar i sin regionala Katastrof- och beredskapsplan bl.a. organisation, lednings- och larmrutiner samt epidemiberedskap. En mer detaljerad epidemiberedskapsplan som även behandlar bioterrorism finns vid smittskyddsheten.⁷⁰ Lokala katastrofplaner finns för länssjukvården och primärvården.

67. Regionala samverkansrådet oro över detta framhålls också i en skrivelse till regeringen i november 2004. *Minskad förmåga att skydda och rädda liv i stora delar av Norrland*. Länsstyrelsen i Jämtlands län till Regeringen (Fö) 2004-11-05. (Lst diarienummer: 452-9925-04).

68. *Redovisning av analys av risker och sårbarhet enligt Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap*. Länsstyrelsen Jämtlands län 24/3 2004. Dnr 450-04.

69. *Plan för Länsstyrelsen i Jämtlands län verksamhet i samband med kommunal räddningstjänst, statlig räddningstjänst, svåra påfrestningar på samhället och extraordinära situationer*. 72-4830-99.

70. *Katastrof- och beredskapsplan för Jämtlands läns landsting, version 1.0*. Dnr: Jll 933/2002. Ett arbetsexemplar av den kommande epidemiberedskapsplanen för Jämtlands läns landsting har ställts till vårt förfogande.

Polismyndigheten nämner arbetet med farligt gods i sin verksamhetsplan men i övrigt innehåller planen inget om CBRN. Det uppges emellertid att man kommer att överväga att i högre grad lyfta in detta i nästa års plan. Tanken är också att börja arbeta med att ta fram ytterligare planer bl.a. inom CBRN-området. I samband med de elva s.k. antraxbrev⁷¹ som dök upp i Östersund hösten 2001 togs vissa rutiner fram för att hantera dessa.

Räddningstjänsten, polisen och landstinget har bedrivit och medverkat i utbildning inom ramen för det s.k. *First responders*-projektet. Det har dock varit problem med att samordna utbildningen mellan de tre aktörerna. För räddningstjänstens del var det också svårt att utbilda alla deltidsbrandmän (det finns 15 deltidskårer) eftersom dessa måste ersättas för förlorad arbetsinkomst. Flera aktörer framhåller att utbildningens samverkansperspektiv borde ha lyfts fram på ett tydligare sätt från de centrala myndigheternas sida. Från landstinget har också uttrycks att länsstyrelsen kanske kunde ha tagit ett samordnande ansvar och verkat pådrivande gentemot kommunerna. Länsstyrelsen framhåller dock att *First responders*-projektet egentligen låg utanför myndighetens verksamhet men att man kunde ha lagt in detta i verksamhetsplaneringen om man tillfrågats i projektets inledningskede.

Övningsverksamheten i länet bedöms av aktörerna som begränsad och det är mindre vanligt med gemensamma övningar. Flera av aktörerna framhåller att övningsfrekvensen minskade kraftigt när den person som tidigare ansvarat för detta vid räddningstjänsten gick i pension.

4.5 Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse

Norra Jämtlands Räddningstjänstförbund är dimensionerat för begränsade vardagliga händelser såsom lägenhetsbränder och trafikolyckor. Förbundet kan göra insatser med kemdykare och det finns utrustning för att täta utsläpp. När det gäller att hantera utsläpp av diesel och bensin bedöms den egna förmågan vara ganska god. Uthålligheten bedöms dock som mindre god och vid större händelser skulle hjälp utifrån behövas. Vid händelser med biologiska eller radiologiska ämnen inblandade skulle förbundet enligt egen bedömning få svårt att agera.

Länsstyrelsen i Jämtlands län bedömer att myndigheten vid en kärnteknisk olycka skulle få god experthjälp men att uthålligheten skulle vara begränsad. Det uttrycks också osäkerhet över vilken hjälp som skulle kunna ges från angränsande län vid en sådan olycka eftersom alla aktörer med stor sannolikhet skulle vara hårt arbetsbelastade. Från länsstyrelsens sida uttrycks också tvivel om huruvida myndigheten över huvud taget bör ha en operativ roll. Länsstyrelsen bedömer också att det, framför allt på nationell nivå, skulle uppstå stora svårigheter att hantera information till allmänheten vid en större kärnteknisk olycka.

71. Antraxbreven visade sig vara falska.

Landstinget bedömer den egna förmågan som förhållandevis god med hänvisning till att personalen nyligen utbildats inom ramen för *First responders*-projektet. Vid en omfattande CBRN-händelse med många skadade som skulle behöva kvalificerad specialistvård bedöms dock möjligheterna att hantera detta på egen hand som mycket små.

Från Polismyndighetens sida görs bedömningen att man ledningsmässigt skulle klara en större CBRN-händelse bra men att uthålligheten är begränsad såvitt avser både personal och materiel.

4.6 Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

I stora drag är de fyra aktörerna i fallstudien överens om vilka åtgärder som borde vidtas för att förbättra CBRN-arbetet. Hot- och riskbilden borde klarläggas på nationell nivå för att sedan kunna brytas ned regionalt och lokalt. Arbetet med att utarbeta lokala och regionala risk- och sårbarhetsanalyser skulle behöva ytterligare stöd från central nivå. Allmänt betonas en önskan att det klarläggs vilken nivå av förmåga som borde finnas för att hantera en CBRN-händelse, möjligen med stöd av riktlinjer från de centrala myndigheterna. Aktörerna betonar dock även vikten av att det lokala och regionala perspektivet beaktas och att arbetet med att ta fram analyser och planer inte styrs allt för hårt från central nivå.

Värdet av förbättrad samverkan vitsordas av samtliga aktörer och från flera håll framhålls att länsstyrelsen möjligen kunde ta ett större ansvar för samverkan inom länet. Från Polismyndighetens sida betonas vikten av att de operativa beslutsfattarna vid en större händelse får en gemensam lägesbild. Detta skulle kunna genomföras genom en samlokaliserad ledningscentral där även SOS Alarm var representerat. Med förbättrad samverkan skulle även gemensamma planer och målbeskrivningar kunna formuleras. Övriga aktörer delar uppfattningen att det vore värdefullt med en gemensam lägesbild men från landstinget uttrycks viss tveksamhet om huruvida detta bör ske i form av en gemensam lägescentral.

En gemensam bild av vilka resurser som finns tillgängliga i länet skulle också vara värdefull enligt flera aktörer. Möjligen kunde det också vara betydelsefullt med ett forum där säkerhetsklassad personal från respektive myndighet kunde utbyta särskilt känslig information av betydelse för länets krishanteringsförmåga.

Samtliga aktörer betonar behovet att av att öva mer och att öva samverkan. Räddningstjänsten efterfrågar även lite större, skarpa övningar. Från flera håll nämns att det skulle behövas att någon statlig aktör, t.ex. länsstyrelsen eller KBM, gav stöd till övningsverksamhet. Flera aktörer nämner också resursbristen i detta sammanhang.

Några större författningsförändringar efterfrågas inte. Från Polismyndighetens sida framförs dock synpunkten att regelverket för transport av farligt gods borde ses över i syfte att allmänt förbättra hanteringen av detta. Flera aktörer lyfter fram att det vore önskvärt att begrepp som "allvarlig händelse", "svår påfrestning" och "särskild händelse", definierades tydligare och att kanske en viss minskning av antalet begrepp som används kunde vara av godo.

Räddningstjänsten betonar att det skulle vara värdefullt att ha med sig en bärbar dator vid utryckningar för att kunna använda sig av RIB:en⁷² som stöd.

Landstinget framhåller behovet av mobila saneringsenheter för att förbättra möjligheterna till personsanering på skadeplats.

72. RIB (Integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor) utvecklas av Räddningsverket och är ett stöd för yrkesverksamma i deras arbete med skydd mot olyckor.

5 Fallstudie 2: Västmanlands län och Västerås kommun⁷³

I likhet med fallstudien rörande Jämtlands län och Östersunds kommun har följande frågor varit styrande:

- Vilka ingångsvärden finns för CBRN-arbetet (hot- och riskbild, lagar, krav, förväntningar etc.)?
- Vilka är aktörernas respektive roller vid en CBRN-händelse och hur samarbetar man?
- Vilka förberedelser sker för att hantera CBRN-händelser (planering, förberedelser, övning, utbildning)?
- Vilken bedömning gör respektive aktör av förmågan att hantera en CBRN-händelse?
- Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

5.1 Inledning

Västmanlands län har drygt 260 000 invånare och består av elva kommuner. Ungefär hälften av länets invånare bor i Västerås kommun (tätorten Västerås har 102 000 invånare). Befolkningstätheten är 41 personer per km² (riket = 22). Under första halvåret 2004 ökade länets invånare med 511 personer vilket till stor del beror på inflyttning till Västerås kommun. Länets tre största arbetsgivare var år 2003 Västerås kommun, ABB och Västmanlands läns landsting. Västerås flygplats trafikeras årligen av 175 000 passagerare. Beredskap finns dock för en framtida expansion varvid flygplatsen ska kunna hantera 500 000 resenärer. Mälardalens högskola har en stor del av sin verksamhet förlagd till Västerås med drygt 8 700 studenter år 2003.

År 1999 transporterades 938 000 ton farligt gods på lastbil genom länet vilket i jämförelse med den totala transportmängden utgör 5,6 % (riket 4,1 %).⁷⁴ En omfattande godstrafik går även via Mälaren till Västerås och Köping. I länet finns ett flertal anläggningar med farlig verksamhet, t.ex. oljehamnsområdet, djuphamnsområdet, Air Liquides i Surahammar och kärnbränsleföretaget Westinghouse Electric Sweden AB i Västerås.

Inte heller Västmanland har drabbats av några allvarligare olyckor med inslag av CBRN-ämnen. Det kan dock finnas anledning att nämna två olyckor. Den 21 maj 2003 inträffade en explosionsolycka vid Sveriges geologiska undersöknings oljelagringsanläggning i Broddbo utanför Sala då två personer omkom. Olyckan orsakades sannolikt av en explosiv

73. Såvitt inte annat anges bygger redovisningen på intervjuer med företrädare för Landstinget Västmanland den 1 november 2004, Polismyndigheten i Västmanland den 1 november 2004, Mälardalens brand- och räddningsförbund den 4 november 2004, Länsstyrelsen i Västmanlands län den 4 november 2004 och en fokusgrupp med representanter för samtliga fyra aktörer i Västmanland den 5 november 2004.

74. <http://www.regionfakta.com/vastmanland/index.htm>

gasblandning i anläggningen som antändes av ett blixtnedslag.⁷⁵ Den 2 juli 2004 började det att brinna i ett gödsellager på fabriken Yara i Köping. Röken innehöll nitrosa gaser och de boende i Köping uppmanades att stänga dörrar och fönster. Inga personer skadades emellertid.

5.2 Ingångsvärden för CBRN-arbetet

Hot- och riskbilden i Västmanland domineras av elavbrott, trafikolyckor och lägenhetsbränder. Beträffande CBRN är det främst transporter av farligt gods och den industriella verksamheten som kommer i fokus. Flera aktörer framhåller dock att det finns en osäkerhet om vad som faktiskt transporteras genom länet på järnväg, landsväg och på Mälaren. Kärnbränslefabriken Westinghouse gör att R-händelser i viss mån finns med i hot- och riskbilden. N- och B-händelser framstår däremot i sammanhanget som betydligt mer avlägsna hot- och riskbilder.

Räddningstjänsten framhåller att attacker från terrorister och inhemska extremister känns som en mindre sannolik hotbild. På en direkt fråga framhålls från polismyndighetens sida att vissa anläggningar och evenemang i länet skulle kunna utgöra tänkbara mål för antagonistiska aktörer.

Landstinget behandlar kortfattat hotet från terrorister och inhemska extremister i sin *Katastrofplan för särskild händelse, 2002*.⁷⁶ Avsnittet om hot- och riskbild är dock i sin helhet hämtat från Socialstyrelsens riktlinjer för katastrofmedicinsk beredskap.⁷⁷ Vid intervjuerna framhölls från landstingets sida att hot om terror och sabotage känns väldigt oförutsägbara men att den senaste tidens avslöjanden om nazistiska sabotageplaner gjort att detta uppmärksammats allt mer.

Från länsstyrelsen nämns att den senaste tidens avslöjanden om att nazister i Västerås förberett sabotage mot samhällsviktiga anläggningar har medfört ett visst ökat fokus på antagonistiska hot. Detta bör enligt länsstyrelsens uppfattning i större utsträckning vägas in i den framtida planeringen.

Lagstiftningen bedöms av aktörerna som i stort sett klagörande för rollfördelningen vid en händelse. Landstinget utgår i sin planering i hög grad från Socialstyrelsens riktlinjer. Räddningstjänsten framhåller vidare att förväntningarna från politiker och allmänhet är mycket stora och att det även finns krav från Arbetsmiljöverket att ta hänsyn till. Det upplevs dock som svårt att veta vad som krävs för att uppfylla arbetsmiljökraven. Länsstyrelsen utgår delvis från KBM:s planeringsinriktning för 2006 men framhåller att rekommendationerna borde vara tydligare.

75. *Explosionsolycka vid oljelagringsanläggning i Broddbo, Västmanlands län, den 21 maj 2003*. Rapport från Broddbogruppen 9/2 2004. <http://www.av.se/press/2004/filer/2004/Broddbogruppen040209.pdf>

76. Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse, 2002. Fastställd av landstingsstyrelsen 21/11 2001.

77. Socialstyrelsens riktlinjer för katastrofmedicinsk beredskap kan läsas här: <http://www.sos.se/FULL-TEXT/102/2001-102-3/2001-102-3.htm>

5.3 Regional samverkan och rollfördelning

Aktörernas respektive roller vid en CBRN-händelse bedöms i intervjuerna som förhållandevis klara. Vid en B-händelse upplevs dock osäkerheten som större och från räddningstjänstens sida nämns att man här förlitar sig på stöd från landstinget och att länsstyrelsen kanske borde ta över ansvaret vid en sådan händelse.

Länsstyrelsen betonar i anslutning till detta att myndigheten saknar operativa resurser och egen expertis. Ett övertagande av ansvaret måste grundas på att hanteringen av en händelse effektiviseras genom att ett mandat skapas för räddningsledaren att agera över ett större geografiskt område. Enligt länsstyrelsens bedömning bör dock räddningstjänsten i de allra flesta situationer vara en kommunal angelägenhet.

En återkommande fråga för aktörerna är oklarheten rörande vem som ansvarar för sanering vid skadeplats.

Aktörerna beskriver kontakterna dem emellan som goda men, såvitt avser förberedelser, av begränsad omfattning. Gemensam planering förekommer inte. Flera aktörer lyfter fram den ansats till samverkan som fanns då s.k. antraxbrev⁷⁸ började dyka upp i länet hösten 2001. För landstingets del finns inskrivet i katastrofplanen att samverkan bör ske med kommunal och statlig räddningstjänst, larmcentraler och polis och bör "övervägas" med länsstyrelsen.⁷⁹ Från räddningstjänstens sida betonas att det under de senaste 20 åren har blivit allt mindre samverkan mellan länets aktörer. I handlingsprogrammet för Mälardalens brand- och räddningsförbund (MBR) nämns mer obestämt möjligheterna till samverkan med "personer/organisationer utanför MBR", "samverkansorganisationer", "andra samverkande myndigheter" och "andra räddningstjänstorgan".⁸⁰

I intervjuerna betonar dock samtliga aktörer vikten av att samverka och flera efterlyser en ökad aktivitet från länsstyrelsens sida i syfte att åstadkomma detta. Samtidigt finns dock en förståelse för att länsstyrelsens kapacitet reducerats genom att det kalla krigets slut även medfört nedskärningar inom civilförsvaret. En viss ambivalens kan också skymta hos räddningstjänsten som uttrycker att man ibland gärna velat hålla länsstyrelsen på avstånd för att få större frihet. Från länsstyrelsens sida vitsordas behovet av en bättre samordning mellan de tre övriga aktörerna. Samtidigt framhålls dock att länsstyrelsens möjligheter att verka i denna riktning är begränsade eftersom myndigheten enbart kan utöva tillsyn i enlighet med lagen om skydd mot olyckor.

Samverkan mellan länets räddningstjänster har ökat tack vare att flera kommuner bildat förbund. Från kommunförbundets sida har väckts ett förslag om gemensam räddningschefsberedskap i länet, vilket även länsstyrelsen ställer sig bakom. I länet finns ett regionalt räddningstjänstråd som dock varit inaktivt under de senaste åren. Länsstyrelsen kommer att ta initiativ till att omvandla detta till ett regionalt krishanteringsråd för mer

78. Antraxbrevet visade sig vara falska.

79. *Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse*, 2002, flik 3, s. 19.

80. *Handlingsprogram för räddningstjänst, remissversion 04-10-27*. Mälardalens brand- och räddningsförbund. MBR hanterar räddningstjänsten för kommunerna i Hallstahammar, Surahammar och Vässterås.

komplexa händelser. En stötesten har dock varit frågan om vilka myndigheter som bör vara representerade i rådet och på vilken nivå. Enligt länsstyrelsens bedömning kan det nya rådet möjligen komma igång med sammanträden i början av år 2005. Aktörerna samverkar dock redan nu med länsstyrelsen i arbetet med att skapa ett underlag för en regional risk- och sårbarhetsanalys.

Viss samverkan, t.ex. i form av övningar, förekommer med de företag i länet som bedriver verksamhet som kan vara farlig. Att sådan samverkan ska ske är inskrivet i handlingsprogrammet för Mälardalens brand- och räddningsförbund och bör "övervägas" enligt landstingets katastrofplan.⁸¹

Samtliga fyra aktörer samverkar eller planerar för samverkan med sina motsvarigheter i närliggande kommuner och län.

5.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser

Flera av aktörerna har i sin planering i viss utsträckning beaktat hot- och riskbilden med CBRN-ämnen men planerna har i allmänhet inte uppdaterats under de senaste åren. Landstingets katastrofplan, som även innehåller en krisinformationsplan, har inte uppdaterats sedan januari 2002 och utgår därför från de författningar som gällde då, t.ex. den gamla räddningstjänstlagen. Målsättningen har varit att revidera planerna varje år vilket dock ännu inte gått att genomföra. Katastrofplanen kommer nu att revideras i samband med den omorganisation som ska träda i kraft från och med den 1 januari 2005. I katastrofplanen finns delplaner för kemskydd och radiak-olyckor. Kemskyddsplanen och Radiakplanen har utarbetats framför allt med stöd av material från Socialstyrelsen och syftar till att ge stöd för det medicinska omhändertagandet på skadepplats, under transport och på sjukhus. I planerna finns uppgifter om skydds- och saneringsutrustning, handlingsrekommendationer för olika moment och hänvisningar till andra myndigheter och experter. Kemskyddsplanen innehåller dessutom organisationsplaner för "liten olycka" (1-10 skadade), "stor olycka" (10-50 skadade) och masskadesituation med 100 eller fler skadade samt en förteckning över antidoter. I katastrofplanen finns även ett särskilt avsnitt för epidemiberedskap där även bioterrorism behandlas kortfattat.⁸²

Länsstyrelsens senast fastställda plan för räddningstjänst är från år 1997 men myndigheten arbetar för närvarande med att färdigställa en ny krishanteringsplan. Troligen kommer i denna även att finnas delplaner för räddningstjänst och för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. I det utkast till sådan delplan som KBM tagit del av framhålls att dimensioneringen enligt 1996 års försvarsbeslut ska vara att kunna hantera en situation där Sverige drabbas av radioaktivt nedfall efter en kärnvapeninsats utanför Sveriges gränser. Från länsstyrelsens sida framhålls dock att detta perspektiv i dag är föråldrat. Planen

81. *Handlingsprogram för räddningstjänst, remissversion 04-10-27*. Mälardalens brand- och räddningsförbund, s. 14. *Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse*, 2002, flik 3, s. 20.

82. *Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse*, 2002, flik 8, 11-12.

innehåller bl.a. uppgifter om juridiska ansvarsförhållanden, organisation och ledning, vissa övergripande handlingsrekommendationer samt mätpunkter för bakgrundsstrålning i kommunerna. I planen nämns även SSI:s nationella expertgrupp för sanering som ska kunna ge expertstöd.⁸³

Länsstyrelsen har vidare påbörjat ett arbete med att mera systematiskt inventera och analysera risker och sårbarheter inom länet. I anslutning till detta betonas vikten av en gemensam grund för arbetet med risker och sårbarheter i länet. Arbetet, som inledningsvis kommer att fokuseras på sårbarhet inom elförsörjningen, beräknas vara klart år 2007 eller 2008.

Räddningstjänsten betonar att det är kemolyckor som förberedelserna framför allt tar sikte på medan t.ex. B-händelser aldrig diskuteras. De standardrutiner som finns avser "normalolyckor" – för riktigt stora händelser finns ingen särskild planering. Det handlingsprogram för räddningstjänst som tagits fram under hösten 2004 berör inom CBRN-området enbart kemolyckor. Före nästa mandatperiods utgång ska det dock finnas en övergripande åtgärdsplan för hantering av "NBCE-hot". Det ska då också finnas en modell för att bättre anpassa resurser till "riskernas lokalisering och förändring över tiden".⁸⁴ För en R-händelse har räddningstjänsten viss beredskap med anledning av att Westinghouse bedriver verksamhet i Västerås. Detta ger i sin tur en viss beredskap även för en N-händelse även om en sådan framstår som mycket osannolik.

Från polisens sida framhålls att arbetet inom CBRN-området kom igång på allvar först efter händelserna i USA den 11 september 2001. Man har dock inte kommit så långt som man enligt egen uppfattning borde i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. En grund finns emellertid i den riskinventering som genomförts och en arbetsgrupp har tillsatts som ska påbörja arbetet med en mer djupgående analys. Myndighetens verksamhetsplan innehåller inget om CBRN.⁸⁵ Tankar har emellertid väckts om att ta fram tjänsteföreskrifter och insatsplaner för CBRN-händelser. Samtidigt framhålls att det är svårt att planera polisiärt för terroristangrepp. Specifika insatsplaner finns dock för många av länets riskobjekt t.ex. Westinghouse. Inom myndigheten gör trafikenheten kontroller av farligt gods på landsväg men det finns säkert ett mörkertal som är svårt att komma åt. Övningsverksamheten bedöms som eftersatt på grund av resursbrist.

I Västmanlands län genomfördes den s.k. *First responders*-utbildningen så att man på initiativ av länsstyrelsen började med att utbilda personer på chefsnivå. Tanken var att därefter gå vidare men detta har ännu inte kunnat genomföras fullt ut. Flera aktörer har haft svårigheter med att få ut all personal i utbildningen. Utbildningen har lett till ökade

83. *Delplan avseende åtgärder vid kärnteknisk olycka och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen*. Länsstyrelsen i Västmanlands län (utskriftsdatum 29/4 2004).

84. *Handlingsprogram för räddningstjänst, remissversion 04-10-27*. Mälardalens brand- och räddningsförbund. Utsläpp av radioaktiva ämnen nämns dock i handlingsprogrammet som en av de händelser som räddningstjänsten kan komma att "informera eller varna om".

85. *Verksamhetsplan 2004*. Polismyndigheten i Västmanlands län. http://www.polisen.se/inter/media-cache/169717219/Verksamhetsplan_2004.pdf.

kunskaper om vilka brister som finns i systemet. Däremot bedömer de inblandade att den inte givit några praktiska resultat i form av ökad samverkan eller samsyn mellan de olika aktörerna. Allmänt sett har det varit svårt att samordna utbildningen för alla tre aktörerna.

Från landstingets sida framhålls att man tvingats reducera övningsverksamheten på grund av neddragningar och den pågående omorganisationen. I januari 2005 ska dock landstingets krisledningsnämnd övas med bl.a. smittspridning som scenario.

Länsstyrelsen framhåller att den egna övningsverksamheten inte direkt fokuserar på CBRN-frågor. Förberedelserna siktar också i första hand på att hantera det geografiska områdesansvaret. Avsiktliga händelser står för närvarande inte på övningsagendan.

Räddningstjänsten betonar att övningsverksamheten minskat och att antalet samövningar med de andra aktörerna blivit allt färre. Eftersom medel saknas till att på övertid ta ut personer till övning prioriteras "sällanhändelser" med CBRN-ämnen bort till förmån för övning av vardagsolyckor.

5.5 Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse

Landstinget gör i katastrofplanen bedömningen att det vid en "liten olycka", med 1–10 skadade, sannolikt finns tillräckliga resurser att hantera en kemhändelse men att en del skadade kan behöva specialistvård vid andra sjukhus.⁸⁶ Vid större olyckor är bedömningen att hjälp krävs från i första hand närliggande sjukhus. Skulle det bli fråga om en längre händelse (ca två veckor) skulle det sannolikt bli nödvändigt med insatser på nationell eller internationell nivå. Det betonas att neddragningarna i Sala och Fagersta försämrar förmågan och uthålligheten.

Inom räddningstjänsten görs bedömningen att det finns goda möjligheter att klara en mindre kemolycka men att förmågan att hantera en större CBRN-händelse sannolikt är låg. Det skulle troligen finnas brister i både ledningsförmåga, uthållighet och resurser. Samtidigt framhålls att nuvarande prioritering av vardagsolyckor kanske är rimlig. Med en ökad satsning på CBRN och "sällanhändelser" skulle kanske förmågan att hantera vanliga olyckor, t.ex. lägenhetsbränder och trafikolyckor, försämrats. En B-händelse skulle troligen ställa till stora problem t.ex. när det gäller möjligheterna att sanera. För en R- eller N-händelse finns viss grundkunskap och möjlighet att indikera gammastrålning.

Från polisens sida bedöms att den egna förmågan avsevärt förbättrats under de senaste 18 månaderna tack vare den CBRN-utbildning som genomförts. Polisen har indikeringsutrustning för beta- och gammastrålning och anser sig ha ganska god kunskap om samtliga "farliga bokstäver" och särskilt beträffande E, dvs. explosiva ämnen. Om förmågan är tillräckligt god är dock svårt att säga och stabsarbete har inte övats i någon större utsträckning. Möjligen finns också brister i förmågan att registrera personer på skadeplats eftersom detta inte övas.

86. Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse, 2002, flik 11, s. 7.

Länsstyrelsen upplever att det i nuläget är svårt att bedöma den egna förmågan. Ambitionen är dock att till år 2006 ha en veckas uthållighet vid en större händelse.

Flera aktörer lyfter fram att av den nedprioritering av den militära beredskapen som gjorts från 1990-talets andra hälft även har försämrats den civila beredskapen för framtida händelser.

5.6 Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

Samtliga aktörer lyfter fram och betonar behovet av ökat stöd från de centrala myndigheterna (RPS, SoS, SRV, KBM och Säpo). Stödet skulle främst avse bedömningar av hot- och riskbilder, riktlinjer för vilken utrustning som borde finnas hos respektive aktör och riktlinjer för vilken förmåga som borde finnas regionalt och lokalt. Från länsstyrelsens sida betonas dock vikten av att de lokala förutsättningarna beaktas och att kommunerna får sätta egna mål. Länsstyrelsen föreslår även att samverkansområdet Spridning av farliga ämnen kunde hjälpa till att ta fram hot- och riskbilder inom CBRN-området samt att ett gemensamt program (med finansiering) inrättas för att beskriva mål på central, regional och lokal nivå.

Samtliga aktörer betonar värdet av ökad samverkan och samordning i form av t.ex. gemensamma mål och bättre överblick över varandras resurser. Värdet av att ha en gemensam lägesbild vid en större händelse framhålls av samtliga aktörer. Detta skulle möjligen kunna åstadkommas genom någon form av samlokalisering vilket dock flertalet aktörer bedömer som mycket svårt att åstadkomma i praktiken. Mer realistiskt skulle vara en teknisk lösning som möjliggjorde snabba uppdateringar av läget för samtliga aktörer. De tre operativa aktörerna anger särskilt att länsstyrelsen borde ta ett större ansvar för samordning i länet. Enligt länsstyrelsens bedömning ligger det dock i linje med lagen om skydd mot olyckor att den kommunala räddningstjänsten agerar för att skapa nödvändig samverkan.

Aktörerna är överens om att övningsverksamheten borde stärkas och från flera håll nämns särskilt behovet av att öva stabs- och ledningsarbete samt samverkan med andra myndigheter på ledningsnivå. Samtliga aktörer efterlyser ökat stöd från central nivå för att möjliggöra detta, eventuellt i form av riktlinjer med tydliga krav på samverkan. Möjligen kunde även KBM eller någon annan statlig myndighet ge stöd dels genom att ta fram övningar, dels genom att dela ut medel som öronmärkts för samverkansövningar inom CBRN-området.

Samtliga aktörer efterlyser också bättre stöd från KBM för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, kanske i form av en mall.

Från räddningstjänsten framhålls att det kanske finns ett behov av en expertberedskap på nationell eller EU-nivå som kunde ge stöd vid en större CBRN-händelse. Räddningstjänsten betonar också att larmcentralerna borde samordnas och att SOS Alarm är en nyckelaktör i sammanhanget.

Från polisens sida framhålls att arbetet på en skadeplats skulle förenklas om resurser fanns för att medföra bärbara datorer med RIB, insatsplaner och kontaktlistor inlagda.

Landstinget lyfter fram behovet av fasta saneringslokaler på sjukhusen.

Från länsstyrelsen betonas betydelsen av förbättrad samordning av resurser över länsgränserna och att Västmanlands län i det perspektivet kan ses som en resurs för hela Mälardalen.

6 Fallstudie 3: Stockholms län och Stockholms kommun

I likhet med de två föregående fallstudierna har följande frågor varit styrande:

- Vilka ingångsvärden finns för CBRN-arbetet (hot- och riskbild, lagar, krav, förväntningar etc.)?
- Vilka är aktörernas respektive roller vid en CBRN-händelse och hur samarbetar man?
- Vilka förberedelser sker för att hantera CBRN-händelser (planering, förberedelser, övning, utbildning)?
- Vilken bedömning gör respektive aktör av förmågan att hantera en CBRN-händelse?
- Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

6.1 Inledning

Stockholms län har nära 1,9 miljoner invånare vilket betyder att ca 21 % av landets befolkning bor i länet. Länet består av 26 kommuner och sträcker sig över en yta av 6 500 kvadratkilometer. I Stockholms kommun bor drygt 762 000 personer. Länets befolkning ökar årligen vilket under senare år huvudsakligen varit en följd av ett födelseöverskott. I jämförelse med rikets genomsnitt är länet mycket tätbefolkat med 285 invånare/km².

I Stockholms län finns två större flygplatser – Arlanda, med drygt 16,2 miljoner passagerare år 2004 och Bromma med drygt 1,2 miljoner passagerare år 2004.

Med undantag för vissa genomfartsleder är det i Stockholms innerstad förbjudet med genomfartsstransport av farligt gods och ämnen som gasol, bensin och giftiga kondenserade gaser. I länet finns flera anläggningar där risker kan uppstå framför allt i samband med lastning och lossning av fartyg och tankbilar, t.ex. oljehamnarna i Stockholm, Nacka och Södertälje samt raffinaderiet i Nynäshamn.

Drygt 10 mil norr om Stockholm finns kärnkraftverket Forsmark med tre reaktorer och delar av Norrtälje kommun ligger inom kärnkraftverkets s.k. indikeringszon.

I länet verkar nio räddningstjänster/räddningstjänstförbund fördelade på tre räddningsregioner med ca 21 000 larm per år. Inom Storstockholm samverkar kommunerna Ekerö, Lidingö, Nacka, Solna, Stockholm, Sundbyberg och Värmdö vilket innebär att regionens operativa resurser samordnas och används som en gemensam resurs.⁸⁷

Räddningstjänsterna i länet får årligen omkring 300 larm om utsläpp av farliga ämnen. I de flesta fall handlar det om mindre allvarliga incidenter, t.ex. bensinläckage och oljeutsläpp, men vid omkring 30 tillfällen årligen hanteras allvarligare händelser där kemcontainer går ut i samband med larmet. I likhet med Jämtlands och Västmanlands län har dock även Stockholms län klarat sig från riktigt svåra olyckor med CBRN-ämnen inblandade. Några händelser kan dock noteras.

87. *Handlingsprogram för ett tryggt och säkert Stockholm. Brandförsvarets del 2004.*

Den 2 augusti 1993 fick 33 personer föras till sjukhus efter en olycka vid Vanadisbadet i centrala Stockholm. Vid olyckan förväxlades ämnet natriumhypoklorit som skulle fyllas på i reningsanläggningen med fosforsyra varvid klorgas utvecklades. Ingen av dem som fördes till sjukhus blev dock allvarligt skadad.

I februari 1998 inträffade en olycka med en gasoltankbil med sju ton gasol i dragfordonets tank och lika mycket i släpfordonets tank på Tegeluddsvägen i Stockholm. Enligt haverikommissionens rapport kunde den läckande gasolen om den antänts i sin vätskeform ha tillfogat människor dödliga brännskador på upp till 50 meters avstånd från tanken. Räddningstjänsten lyckades dock begränsa spridningen av gasolen med hjälp av vattenbegjutning. Några kontorsbyggnader utrymdes och bil-, tunnelbane- och järnvägstrafiken avspärrades och allmänheten varnades via radio och TV för explosionsrisk och uppmanades att hålla sig inomhus. Tanken kunde senare förslutas och fraktas till säker plats där den tömdes på resterna av gasol.⁸⁸

Den 30 maj 2001 fick nio personer föras till sjukhus efter ett bromutsläpp i bowlinghallen i Vallentuna centrum. I den rapport om händelsen som sammanställdes inom landstingets avdelning för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering konstaterades att det på grund av bristande information vid utlarmningen gjordes en rad misstag. Larmet klassades inte som kemlarm vilket medförde att räddningstjänsten saknade kemdräkter vid insatsen. Detta ledde i sin tur till att ambulanspersonalen bedömde situationen som mindre allvarlig och därför inte vidtog de skyddsåtgärder som hade varit normala vid en kemolycka.⁸⁹

6.2 Ingångsvärden för CBRN-arbetet

Aktörerna i Stockholms län har en mångfacetterad hot- och riskbild att hantera. Stockholms karaktär av storstad och huvudstad med regering, riksdag, stats- och andra utländska besök, finansiella aktörer, nöjesliv, kulturevenemang, slott och museer komplicerar bilden avsevärt.

Stockholms läns landstings katastrofplan nämner förutom en rad mer vanliga olycksrisker även kemiska olyckor, olyckor med joniserande strålning, sabotage- och terroristaktioner och smittspridning genom sabotage eller epidemier.⁹⁰

I Stockholms brandförsvars databaser finns 209 arbetsplatser som hanterar farliga ämnen registrerade. Transporter av farligt gods utgörs till stor del av drivmedelstransporter med tankbil från Loudden och Bergs oljehamn i Nacka.⁹¹ Baserat på Vägverkets statistik gör Stockholms brandförsvaret bedömningen att det handlar om ca 500 transporter med farligt gods per dygn. Merparten av de olyckor med dödlig utgång som räddningstjänsten har att

88. *Rapport 0 1999:01. Olycka med gasollastad tankbilssläp den 13 februari 1998 på Tegeluddsvägen i Stockholm, Stockholms län.* 0-01/98. Statens haverikommission.

89. *Rapport. Insats i samband med bromutsläpp i Vallentuna Centrum.* 1716 2002. CAK 218/2001.

90. *Central medicinsk katastrofplan för Stockholms läns landsting.* 2002.

91. *Stadens riskbild.* Stockholms stad 2004-02-05.

hantera är dock bostadsbränder och trafikolyckor.⁹² Färjetrafiken, särskilt transporter från Ryssland och Baltikum, ses av räddningstjänsten som ett särskilt orosmoment och det uppges att det förekommer olyckor och tillbud där sanering görs av privata aktörer utan att polis eller räddningstjänst kopplas in.

Länsstyrelsen nämner i sin risk- och sårbarhetsanalys bl.a. sårbarheter i form av försörjningstunnlarna med ledningar för el, tele, IT och vatten, översvämning av Mälaren, fartygstrafik i den inre skärgården och på Mälaren samt transporter av N- och C-ämnen. På länsstyrelsens webbplats behandlas även "NBC-hot".⁹³

Aktörerna är överens om att terrorism och andra sabotagehandlingar är möjliga hot även om Stockholms län för närvarande inte kan antas utgöra något primärt mål i det avseendet. Flera aktörer lyfter fram de utländska ambassaderna som mycket tänkbara mål för avsiktliga attacker.

Stockholms läns landsting betonar att verksamheten, förutom av hälso- och sjukvårdslagen och smittskyddslagen, även styrs av Socialstyrelsens föreskrifter. Bedömningen är att Socialstyrelsens kommande föreskrifter och allmänna råd för katastrofmedicinsk beredskap kommer att tydliggöra organisation och ansvar på ett bättre sätt. De nya föreskrifterna kommer också att kräva vissa förändringar av ledningsfunktionen. Det tillägg som gjordes till hälso- och sjukvårdslagen år 2002, att Socialstyrelsen får meddela särskilda föreskrifter inom detta område, har tolkats som att Socialstyrelsens föreskrifter är tvingande vilket är ett ganska stort trendbrott. Landstingen har dock i stor utsträckning även tidigare följt Socialstyrelsens föreskrifter och detta torde inte innebära någon direkt förändring för Stockholms läns landsting. De nya föreskrifterna kommer troligen även att underlätta samverkan med andra landsting eftersom ledningsorganisationen förhoppningsvis kommer att se likadan ut.

Från länsstyrelsens sida framhålls att det formella ansvaret är klart. Huvudsakligen gäller att länsstyrelsen ska följa händelseutvecklingen, stödja övriga operativa aktörer och utöva en samordnande roll. Förväntan från andra aktörer finns framför allt beträffande samordningsfunktionen.

Räddningstjänsten framhåller att centrala krav finns i lagen om skydd mot olyckor, men att lagens karaktär av ramlag gör att den inte innehåller något om hur man rent praktiskt ska arbeta. I huvudsak sätts kraven på förmåga och utbildning inom CBRN-området internt av Stockholms brandförsvaret och då främst av kemstationen i Farsta. Höga förväntningar kan också komma från allmänheten eller från de andra aktörerna t.ex. polisen. Nya krav har också kommit på att ta större miljöhänsyn ("grön räddningstjänst") och det finns föreskrifter från Arbetsmiljöverket, t.ex. beträffande rök- och kemdykning. Specifika kemkrav finns inte utan formuleras av stationen i Farsta. Kraven från Räddningsverket på

92. *Stockholms handlingsprogram för skydd mot olyckor, brandförsvarets del*, 2004.

93. http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____5145.asp.

CBRN-området bedöms som låga. Sjöfartsverket har avtal med en del kommuner om räddningsinsatser till sjöss (RITS) och i Stockholm är det Farsta och Katarina som ska kunna åka ut med sex personer från varje station. I avtalet med Sjöfartsverket ingår att vissa krav ställs på förmåga.

Från polisens sida framhålls, förutom polislagen, att förväntningarna från allmänhet, företag och andra aktörer kan vara ganska stora. Föreskrifter från Rikspolisstyrelsen finns i form av ett måldokument om "NBC-utbildning". Allmänt sett följs föreskrifterna även om de inte är tvingande. Föreskrifter om förmåga inom CBRN-området saknas dock.

6.3 Regional samverkan och rollfördelning

Ansvarfördelningen vid en CBRN-händelse framstår för aktörerna som klar. Beträffande ansvaret för personsanering på skadeplats har det dock förekommit diskussioner mellan räddningstjänsten i Stockholms län och landstinget om oklarheter i lagstiftningen.

Från länsstyrelsens sida betonas att myndigheten normalt saknar operativ roll. Sannolikheten att länsstyrelsen, med stöd av lagen om skydd mot olyckor, skulle behöva ta över länets räddningstjänst bedöms som mycket låg. Länsstyrelsens bedömning är att den resursbrist som kan finnas i mindre län saknas i Stockholm och att räddningstjänsterna har rutinerad personal som kan hantera de allra flesta situationer. Länsstyrelsens roll vid en större händelse skulle snarare vara att ge stöd och att sammanställa information som kan delges statsmakterna. En tänkbar expertroll finns dock inom informationsområdet där länsstyrelsen bedömer sin kapacitet som mycket god men personberoende.

I Stockholms län finns ett regionalt krishanteringsråd som är ett forum för information och diskussion men inte något beslutsfattande organ. Här ingår representanter för bl.a. Kustbevakningen, Vägverket, Banverket, polisen, landstinget, räddningstjänsterna, Sjöfartsinspektionen, ARCC (Flygräddningscentralen, Aeronautical Rescue Coordination Center) och MRCC (Sjöräddningscentralen, Maritime Rescue Coordination Center). Rådet sammanträder en gång i halvåret. Det finns också ett regionalt övningsråd med representanter för länsstyrelsen (sammankallande), räddningstjänsten, Försvarsmakten, polisen, landstinget, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Radio Stockholm.

Länsstyrelsen och landstinget betonar i intervjuerna att det råder gott samverkansklimat i länet. Nätverken fungerar bra och man känner varandra väl trots att länet är stort. En starkt bidragande orsak till detta har varit de regionala samverkanskurserna. Landstinget har också ett visst samarbete med Försvarsmakten som ibland hjälpt till med helikoptertransporter.

Räddningstjänsten och polisen framhåller att samarbetet med de andra aktörerna fungerar mycket bra vid hanteringen av vardagsolyckor. I övrigt betonar de två aktörerna även det goda samarbetet dem emellan inom utbildningsområdet.

6.4 Förberedelser för att hantera CBRN-händelser

Länsstyrelsens krisledningsplan består av en övergripande huvudplan, upprättad år 1999, och ett antal detaljplaner.⁹⁴ Detaljplanen för räddningstjänst och sanering vid en kärnteknisk olycka är för närvarande föremål för revidering. Sedan år 2002 har länsstyrelsen även en detaljplan för "NBC" som behandlar både avsiktliga händelser och olyckor. Planen är av övergripande karaktär och syftar till att vara ett beslutsstöd med uppgifter i stora drag om hot, risker och ansvarsförhållanden.⁹⁵

Länsstyrelsen har vidare, bl.a. i samarbete med Stockholms brandförsvaret, genomfört riskinventeringar och tagit fram modeller och riktlinjer som stöd för kommunernas arbete med riskanalyser. I dessa sammanhang behandlas CBRN-händelser i form av industribränder, kemolyckor vid transport av farligt gods och radiakolyckor. B-händelser och antagonistiska hot berörs endast i förbigående.⁹⁶ Färdiga riskanalyser med en bedömning av konsekvenser och sannolikhet för en viss händelse finns ännu inte på regional nivå. Länsstyrelsen arbetar dock sedan hösten 2003 med att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser från myndigheter i länet i syfte att åstadkomma en samlad bedömning.⁹⁷

Stockholms brandförsvares handlingsprogram för räddningstjänst nämner terrorism och sabotage som tänkbara riskkällor. Handlingsprogrammet är dock övergripande till sin karaktär och räddningstjänst med anknytning till CBRN-ämnen behandlas ytterst kortfattat.⁹⁸ Utöver detta finns standardrutiner för att hantera kemikalieolyckor. Från år 2000 finns en särskild organisation för operativ länsövervakning inom C-området med en gemensam larmplan och egen budget. Stockholms brandförsvaret har satsat på en gemensam utbildning för länets fem kemstationer vad gäller samtliga "farliga bokstäver". Stationen i Farsta har dock mer utrustning än de andra stationerna och fungerar som en länsresurs.

Landstingets enhet för katastrofmedicinsk planering bedömer att CBRN-frågorna i allt högre grad beaktas i planeringen men att sjukvården för närvarande saknar modeller för att analysera hot och risker. Tanken är dock att efter hand utveckla riskanalyserna men någon konkret plan för detta finns inte. För Stockholms läns landsting finns en ramplan i form av *Central medicinsk katastrofplan*. Katastrofplanen fastställdes år 2002 men är för närvarande föremål för revidering. Planen innehåller bl.a. en översikt över hot och risker, uppgifter om ansvarsfördelning, utrustning och ledning samt en sammanställning över läkemedel vid kemiska olyckor. I katastrofplanen fastslås vidare att "dimensioneringen av

94. *Krisledningsplan för Länsstyrelsen i Stockholms län*. 29/3 1999. Dnr 2281-99-12248.

95. *Detaljplan NBC ingående i krisledningsplan för Länsstyrelsen i Stockholms län*. 9/12 2002. Dnr 2281-02-86569.

96. *Olycksrisker i Stockholms län – en inventering av riksbilden*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2001:17 (är nu föremål för revidering). *Riskanalyser i detaljplaneprocessen – vem, vad, när & hur?*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 15:2003. *Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods samt bensinstationer*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2000:01 (ny version är nästan klar). *Riktlinjer för hanteringen av 543-anläggningar i Stockholms län*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2000:07. *Riktlinjer för riskanalyser som beslutsunderlag*. Länsstyrelsen i Stockholms län 8/4 2003. Dnr 2271-03-3217.

97. *Regional risk- och sårbarhetsanalys*. Länsstyrelsen i Stockholms län till sändlista 4/6 2004. Dnr 451-03-94628.

98. *Stockholms handlingsprogram för skydd mot olyckor, brandförsvarets del*, 2004.

hälso- och sjukvårdens katastrofmedicinska organisation och beredskap bör bygga på en analys av länets risker och hot". I samtal med personal från enheten för katastrofmedicinsk planering framkommer dock att hotbilden egentligen inte är dimensionerande för verksamheten. Inom CBRN-området behandlar katastrofplanen kemolyckor, olyckor med joniserande strålning och smittskydd. Förutom den centrala katastrofplanen ska även samtliga akutsjukhus i länet utarbeta lokala katastrofplaner där det bör ingå en särskild plan för mottagande och fördelning av patienter vid en kemisk olycka eller en olycka med joniserande strålning.⁹⁹ Stockholms läns landsting har även en ramplan för epidemiberedskap med särskilda avsnitt om influensapandemier och bioterrorism.¹⁰⁰ Med utgångspunkt från ramplanen utarbetar sjukhusen sedan lokala epidemiberedskapsplaner.

2004 års verksamhetsplan för Polismyndigheten i Stockholms län innehåller inget om CBRN. Dock uppger polismyndigheten att CBRN finns med i den operativa avdelningens mål för 2004. Enligt planen ska dock arbetet med riskhantering fortsätta för hela myndigheten.¹⁰¹ Någon egentlig hot- och riskanalys där CBRN-ämnen vägts in har hittills inte funnits inom polisen. Ett arbete i den riktningen har dock nu påbörjats. Även inom den risk- och sårbarhetsanalys som görs kommer CBRN-frågor nu att vägas in. Särskilda insats- och beredskapsplaner finns men de är sällan helt uppdaterade och vanligen har inte hot och risker med CBRN-anknytning beaktats.

Polismyndigheten i Stockholms län har inte genomfört någon *First responders*-utbildning av myndighetens personal. Myndigheten har däremot i egen regi genomfört en motsvarande endagsutbildning av all yttre personal och viss personal i inre tjänst, däribland civilanställda under en femårsperiod. Myndighetens endagsutbildning kommer – med start under 2005 – att kompletteras med en tvådagarsutbildning för personal i operativ tjänst.

Flera aktörer betonar att idén med den s.k. *First responders*-utbildningen var god men att den visade sig svår att genomföra gemensamt i Stockholms län. För brandförsvarets del har problem funnits med att personal som skulle utbildas ibland varit tvungen att åka på ett larm. Inom sjukvården har ett generellt problem varit att det på grund av hård arbetsbelastning varit svårt att få ut de anställda i utbildning.

De tre operativa aktörerna bedömer att det satsas en hel del på utbildning inom CBRN-området. För polisen och räddningstjänsten sker detta också i viss grad gemensamt. För polisens del finns dock ingen tydlig organisation för CBRN-arbetet. Det bedöms också finnas en risk att CBRN-utbildningen kan komma att drunkna i all annan utbildning som bedrivs inom polisen och räddningstjänsten.

I samband med att Smittskyddsinstitutets P4-laboratorium etablerades i Solna år 2000 deltog ledningspersonalen vid Stockholms brandförsvaret samt all personal vid de stationer som först larmas till platsen i övning och utbildning om B-problematiken.

99. *Central medicinsk katastrofplan för Stockholms läns landsting*. 2002.

100. *Epidemiberedskapsplan*. Stockholms läns landsting, mars 2004.

101. *Verksamhetsplan 2004 för Polismyndigheten i Stockholms län*.

Från länsstyrelsens sida framhålls att krisledningsorganisationen övas ofta. I november 2002 genomfördes en stabs- och ledningsövning med C-scenario och i april 2003 en tillämpad regional räddningstjänstövning med en tankbilsolycka som scenario där bl.a. länets gemensamma organisation för kemberedskap, landstinget och polisen deltog. Länsstyrelsen deltog även i kärnkraftsövningen Havsörn i september 2004 och i Jordbruksverkets epizootiövning i november samma år. I december 2004 deltog länsstyrelsen i landstingets sjukvårds- och räddningstjänstövning med B-scenario. CBRN-samverkan med Mellersta militärdistriktet har ägt rum under 2004 i form av både utbildning, seminarier och övningar. I övrigt sker planering och andra förberedelser för att hantera CBRN-händelser hos respektive aktör och inte gemensamt.

6.5 Aktörernas bedömning av förmågan att hantera en CBRN-händelse

Från räddningstjänsten framhålls att organisationen är dimensionerad för mindre tankbilsolyckor och kemutsläpp med 2–5 skadade vilket man klarar utan problem. Däremot kan inte räddningstjänsten dimensioneras för olyckor med över 10 skadade – personalresurserna räcker inte för det. Bli det ett riktigt stort utsläpp är bedömningen att hjälp utifrån skulle bli nödvändig. Vid en händelse liknande terrorattacken i Madrid i mars 2004 är bedömningen att beredskapen inte skulle räcka till.

Landstinget framhåller att det är svårt att svara på hypotetiska frågor om vad man skulle klara. Förmågan beror också på vilken tid på dygnet och vilken tid på året en händelse inträffar. En CBRN-händelse skulle vara extra besvärlig eftersom många människor skulle ha samma typ av skada och behöva samma hjälpresurser till skillnad från en tågolycka då skadorna skulle bli mer varierade. Det kan också krävas isoleringsplatser och särskild expertis. Landstinget bedömer dock att beredskapen är ganska bra med den ledningsorganisation som finns. På lägre nivå kunde dock utbildningsnivån vara bättre. De fyra sjukhus som har saneringsstationer har god kompetens att sanera patienter och samverkan fungerar bra på operativ lokal nivå. Organisationen bedöms som väl genomtänkt men den har inte prövats fullt ut. Ett problem är dock att inget av sjukhusen i länets norra del har en fast saneringsanläggning.

Från polisens sida är bedömningen att beredskapen för en CBRN-händelse inte är tillräcklig, bland annat på grund av avsaknaden av skriftliga instruktioner och bristande teoretiska kunskaper om hur farlig en sådan händelse skulle kunna vara. Polisen har dock stor rutin på att lösa akuta händelser när de väl uppstår.

Länsstyrelsens bedömning är att myndigheten har viss kompetens när det gäller en kärnteknisk olycka och god kompetens för informationsfrågor. Däremot är uthålligheten sannolikt låg och ledningsplatsen är felaktigt utformad.

6.6 Vad bör göras för att förbättra CBRN-arbetet och förmågan?

Aktörerna efterlyser allmänt sett ett ökat stöd från de centrala myndigheterna. Från räddningstjänsten framhålls att riktlinjerna från Räddningsverket kunde vara tydligare och bl.a. klargöra vilken nivå som borde gälla för förmåga, utbildning och utrustning på t.ex. en kemstation. Liknande synpunkter framkommer även från polisen. Från landstinget framhålls värdet av förbättrad samordning mellan de centrala myndigheterna och då främst Socialstyrelsen och KBM. Några aktörer nämner möjligheten av en allmänt ökad samordning av CBRN-arbetet och möjligen en nationell räddningsledarstab. Det ökade stödet kunde också avse förbättrad hotbildsanalys på nationell nivå eller stöd för att åstadkomma gemensamma övningar och utbildningsinsatser.

Den sista punkten anknyter till en annan linje i de åtgärder som föreslås – nämligen ökad samordning på regional nivå. Överlag efterfrågar aktörerna en mer sammanhållen bild av länets risker, förbättrad överblick över varandras resurser och förmåga, gemensamma mål och – vid en större händelse – en gemensam lägesbild. Samtliga aktörer bejakar också tanken på att det kunde finnas en mindre grupp där information om hot och risker kunde utbytas även om den var hemlig.

Från länsstyrelsens sida framhålls vikten av att även de värsta tänkbara scenarierna beaktas i hotbildsanalysen.

Landstinget framhåller behovet av fasta saneringsanläggningar på samtliga sjukhus.

Samtliga aktörer betonar vikten av att larmoperatörerna t.ex. SOS Alarm och polisens länskommunikationscentral får adekvat utbildning så att korrekta utlarmningar kan göras.

Polisen betonar vikten av att CBRN-frågorna tilldelas en egen organisation inom polismyndigheten. Det skulle också behövas mer utbildning på chefsnivå och skriftliga arbetsorder, rutiner och instruktioner för CBRN-arbetet.

Samtliga betonar starkt behovet av att organisationerna och personalen tar till sig nya kunskaper och hotbilder mentalt.

Lagstiftningen bedöms av aktörerna som huvudsakligen ändamålsenlig. Undantaget är frågan om sanering på skadeplats som anses otydligt reglerad av både räddningstjänsten och landstinget. Räddningstjänsten nämner också att det i dag saknas lagstöd för att tvåångssanera kontaminerade personer.

7 Analys

7.1 Ingångsvärden

Hot och risker

De flesta av aktörerna (det vill säga länsstyrelser, polismyndigheter, landsting och räddningstjänster/förbund) utgår från någon form av formella riskinventeringar, det vill säga en kartläggning av källor till risker. Dessa inventeringar kan inkludera transporter av farligt gods, fabriker och lager med farliga ämnen, källor till smittspridning etc.

Det är däremot mer sällsynt med analyser, det vill säga resonemang om sannolikheter för och konsekvenser av CBRN-händelser. Det saknas oftast också en analys av antagonistiska hot (undantaget är flera av Stockholms aktörer). En anledning till detta är att man ofta tycker att antagonistiska hot är svåra att kartlägga, mycket beroende på att aktörerna upplever att de saknar underlag att utgå ifrån. Flera anser att någon form av underlag i dessa frågor bör tas fram på central nivå. Ett sådant underlag skulle till exempel kunna ha formen av en regelbunden orientering, en eller ett par gånger om året, upplagd så att de regionala och lokala aktörerna har nytta av den. Aktörernas önskemål om innehåll är t.ex. genomgångar av potentiella CBRN-händelser, deras möjliga konsekvenser, nya rön och nya hotbilder och vad man bör tänka på om man har vissa typer av riskobjekt i sin region.

Polismyndigheten har dock ofta ett visst hotbildsunderlag, ofta båda ett eget och ett från Säpo, men eftersom möjligheterna att sprida underlaget är begränsade, kommer det sällan de andra aktörerna till del.

Ytterligare ett problem är att de analyser som används ofta är något föråldrade, vanligen från slutet av 1990-talet. Detta innebär att de sällan beaktar terrorism eller grov kriminalitet, utan är skrivna utifrån det säkerhetspolitiska läge som gällde då.

Det finns en osäkerhet vad gäller förekomsten av ämnen som kan vara en risk- eller hotfaktor. Vad gäller transporter av farliga ämnen, beror detta enligt aktörerna på att det finns ett stort mörkertal i inrapporteringen av sådana transporter.

Sammantaget innebär detta att analyserna, Stockholm till viss del undantaget, nästan enbart beaktar rena olyckshändelser och kända risker. Oavsett underlagets kvalitet, finns dock problemet att hotbilderna inte är dimensionerande för förmågan, utan förmågan styrs av vilka resurser som finns tillgängliga.

Det finns ett intresse i alla regioner för att öka samarbetet med att ta fram analyser, men i praktiken sker detta i begränsad utsträckning. Varje aktör tar fram sitt underlag i stort sett för sig själv. Arbetet med de regionala risk- och sårbarhetsanalyserna, som länsstyrelserna ska leda, har påbörjats men fortfarande återstår mycket att göra.

Aktörerna känner också fortfarande en osäkerhet angående hur analyser bör struktureras och genomföras på bästa sätt. De efterlyser ett bättre centralt stöd och/eller generella riktlinjer för hur analyserna ska genomföras. Detta stöd bör i så fall komma från de centrala myndigheterna gemensamt, så att riktlinjerna kan överensstämna och fungera väl tillsammans över funktionsgränserna.

Lagar och förordningar

Aktörerna är tämligen överens om att dagens lagar fungerar väl för CBRN-området och de typiska situationer som de bedömer kan inträffa. Lagarna är dock inte särskilt styrande i detaljer, utan ger endast ramar för verksamheten. Detta kan vara såväl en för- som en nackdel.

Särskilt den nya lagen om skydd mot olyckor får beröm av ett flertal aktörer för att vara en välskriven och tillämpbar lag på området.

Den nya smittskyddslagen som kom den 1 juli 2004 (och som kompletterades den 1 januari 2005) innebär bl.a. ökade möjligheter att isolera personer som bär några av de allvarligaste sjukdomarna. Smittskyddslagen är dock inte välkänd av alla aktörer och några uttryckte osäkerhet över vilka förändringar som den kan medföra. Ingen trodde dock att detta skulle leda till problem på sikt.

De enda juridiska luckor av vikt som identifierades av aktörerna var de angående sanering vid CBRN-händelser. Överlag är ansvaret för sanering av drabbade civila oklart och det behöver klargöras vem som ansvarar för detta. En mindre men ändå existerande lucka är att det med dagens lagstöd inte går att tvångssanera ovilliga personer som kommit i kontakt med C- eller R-ämnen. Båda dessa problem kring sanering är sedan tidigare identifierade, och arbete pågår med förbättringar på området, bl.a. genom det regeringsuppdrag om personsanering som Räddningsverket och Socialstyrelsen har fått.

Kunskap om CBRN

Kunskapen om de olika "farliga bokstäverna" varierar mycket, främst beroende på att vissa av händelserna har större sannolikhet att inträffa i fredstid än andra. Utbildning, övning och verkliga erfarenheter koncentreras därför till de mer sannolika händelserna. Kunskaperna varierar naturligtvis också mellan aktörernas tjänstegren, beroende på vilka risker man är specialiserade på att möta.

Rent generellt är kunskaperna bäst om C-ämnen och C-händelser, särskilt sådana som är kopplade till olycksrisker. Här kan det sägas att alla aktörerna känner sig relativt kunniga och förberedda. Glappet i kunskap mellan C och de övriga "bokstäverna" är ganska stort.

R är de ämnen och händelser som aktörerna känner till bäst av de övriga "bokstäverna". I och med beredskapen för radioaktivt nerfall så finns en viss grundberedskap hos alla aktörerna. I det fall man i sin närhet har en anläggning där kärnenergi-verksamhet bedrivs, som t.ex. Westinghouse i Västerås, så finns också en grund att stå på. Aktörerna utgår från att många av de rutiner som tillämpas för C-händelser också kan användas vid R-händelser.

Vad gäller B känner sig alla aktörer – utom landstingen – mycket osäkra på vad man ska göra. Till viss del beror detta på att många slags B-händelser, av typen epidemier, innebär att de andra aktörerna har en mycket liten eller obefintlig roll. Även i de fall då B-händelsen är mer konkret, som ett antraxbrev, finns dock en osäkerhet hos polisen och räddningstjänsten om hur man ska hantera sådana händelser.

N-händelser är definierat som kärnvapenhändelser. Eftersom sådana bedöms vara mycket osannolika av alla aktörer, lokalt som centralt, är dessa inte styrande för planeringen hos någon aktör. Därmed är också kunskaperna om dessa och möjliga åtgärder mycket små.

Krav

De krav som ställs på aktörernas CBRN-förmåga är otydliga eller till och med obefintliga. De dokument som är styrande från central nivå mot respektive lokal och regional aktör är sällan särskilt specifika angående förmågan. Visserligen ska t.ex. kommunen enligt lag planera för att hantera alla slags risker inom kommunen, men eftersom inga mer specifika lagkrav ännu finns upplever man det som svårt att göra en sådan planering, särskilt för större och/eller antagonistiska CBRN-händelser. Det finns vissa dokument med större tydlighet, t.ex. det måldokument som Rikspolisstyrelsen skapat för sin CBRN-utbildning¹⁰², och andra dokument är på gång, t.ex. de kommande föreskrifterna och allmänna råden från Socialstyrelsen angående katastrofmedicinsk beredskap. Gemensamt för de existerande dokumenten är att de handlar om förberedelser på en ganska konkret nivå, och inte innehåller övergripande riktlinjer och strategier. KBM:s planeringsinriktning är för generell för att hjälpa aktörerna, och NBC-strategin är inte välkänd bland aktörerna (och syftar för den delen inte heller till att ge riktlinjer för enskilda myndigheters förmåga).

Detta leder till att de lokala och regionala aktörerna själva får bedöma vilken förmåga att hantera CBRN-händelser som de bör ha. De flesta aktörerna tycker inte att detta är en bra lösning, då de känner att de inte kan området tillräckligt bra för att känna sig tillfreds med riktlinjerna de ställer upp för sig själva. De efterlyser mer stöd i arbetet med att planera och bygga upp förmågan.

Ett annat problem är att det saknas tydliga krav på samverkan på CBRN-området. Många av aktörerna tycker därför att någon central aktör, kanske KBM, borde ställa krav på ökad samverkan mellan de olika aktörerna på området.

102. Måldokument, NBC. Rikspolisstyrelsen 11/3 2003. POL-201-0595/03.

Frågan om olika förmåga för olika regioner och aktörer är också aktuell. Många av aktörerna skulle gärna vilja se att det centralt klargjordes på vilken nivå det är rimligt att lägga förberedelserna med hänsyn till lokala förhållanden, så att en riktig prioritering kan göras. Samtidigt, vilket kan tyckas paradoxalt, vill man inte bli för styrd i detaljer. Lösningen som de ser ligger troligen i att kunna få en avdömning av själva den nödvändiga nivån på förmågan från centralt håll, men att man på regional och lokal nivå själva får bestämma hur man ska nå denna förmåga.

Förväntningar

Förväntningarna på aktörerna kan komma från tre håll: från centralt håll, från allmänheten och från aktörerna själva.

Från centralt håll upplevs förväntningarna vara oklara. Rent generellt förväntas aktörerna klara av "allt" som kan inträffa, och man upplever sig inte få någon tydlig avdömning av nivån på händelser som det är rimligt att klara av. Flera av aktörerna anser att en sådan avdömning skulle behövas.

Allmänheten förväntar sig också att aktörerna kan klara alla typer av händelser, och besvikelse skulle troligen uppstå om man "misslyckades" att hantera en svår CBRN-händelse.

Aktörerna har ganska stora förväntningarna på varandra, t.ex. förväntningar på räddningstjänsten och tvärtom. Dock är det ofta svårt för aktörerna att veta om man kan leva upp till dessa förväntningar, då förberedelser, övningar etc. ofta brister. Brister i kunskapen om varandras CBRN-förmåga spelar också in.

7.2 Aktörernas roller och samverkan

Aktörernas roller

Aktörerna känner att deras egna roller i förberedelserna för och hanteringen av en CBRN-händelse är tydliga och självklara. Aktörernas uppfattningar om vad andra aktörers roller är eller bör vara uppvisar de dock en del osäkerheter. Några gränsdragningsfrågor återstår också, där den viktigaste är ansvaret för att sanera drabbade. Som nämnts ovan pågår det dock ett arbete med denna fråga inom ramen för det regeringsuppdrag om personsanering som Räddningsverket och Socialstyrelsen har.

Den aktör vars roll särskilt kan diskuteras är länsstyrelsen. Själva upplever länsstyrelserna oftast att deras roll är tydlig. De andra aktörerna anser dock ofta att länsstyrelsen ska ta en aktivare roll i förberedelserna. Särskilt starka är önskemålen om att länsstyrelsen borde ta ett ansvar för att organisera samverkan mellan alla parter. Dessa önskemål grundar sig i det geografiska områdesansvar som länsstyrelsen har.

Samverkan i förberedelser

Det finns idag flera olika samverkansfora i de olika regionerna. Exempel på detta är allt från regionala samverkansråd till arbetsgrupper för farligt gods. Aktivitetsnivån är dock mycket varierande, och ett tydligt mönster är att personliga nätverk är viktiga i dessa sammanhang.

Ett tydligt mönster är också att just CBRN-frågor behandlas ganska lite i de fora som finns. I stället behandlas sådant som risker för elavbrott, översvämningar etc. Detta kan bero på att CBRN-händelser betraktas som "sällanhändelser", vilket medför att man prioriterar arbetet med att utveckla förmågan att klara av mer vanligt förekommande händelser.

Vissa problem uppstår därför att man inte är medveten i detalj om hur de olika aktörernas respektive kompetenser och resurser i CBRN-sammanhang ser ut. Detta kan leda till felaktiga förväntningar på de andras organisationer.

Operativ samverkan

Vid de CBRN-händelser som har inträffat har den operativa samverkan i de flesta fall fungerat ganska bra. Detta beror dock på att nästan alla händelser som inträffat har varit av begränsad storlek. Det kan diskuteras hur väl gemensam ledning och samordning skulle fungera vid en riktigt stor och allvarlig händelse, särskilt vid ett snabbt händelseförlopp.

Länsstyrelsens roll vid en händelse är fortfarande inte helt klar. Det finns ett utrymme i lagen för länsstyrelsen att gå in och ta över ansvaret för räddningstjänsten vid större händelser, men detta görs sällan i praktiken. När så ändå har skett har genomförandet väckt kritik.

På flera håll har frågan väckts om aktörerna inte bör förbättra förmågan att uppnå en gemensam lägesbild och/eller förmågan att leda en händelsehantering gemensamt. Detta skulle kunna ske genom t.ex. samlokalisering av den bakre ledningen, genom bättre informationsutbyte i realtid mellan respektive organisation, eller på annat sätt. Frågan bör dock lösas med stor hänsyn till lokala förhållanden.

Andra viktiga aktörer

Den fördjupade genomgången har visat att det finns några nyckelaktörer i CBRN-sammanhang som verkar ha fått för lite uppmärksamhet i nuvarande planering: operatörerna i SOS Alarm, polisens länskommunikationscentraler och räddningscentralerna. Dessa har en viktig roll för att en CBRN-situation ska hanteras på rätt sätt redan från början. Därför bör det prioriteras att de får delta i utbildning, övning och samverkan.

Aktörerna ser polisdistrikt, landsting och räddningstjänster i näraliggande län och kommuner som den viktigaste källan till förstärkningar av operativ karaktär.

Även smittskyddsläkarna, som har en central roll vid en B-händelse, samt expertstöd från FOI, nämns av aktörerna som nyckelresurser. De egna CBRN-nätverken mellan aktörerna, t.ex. Räddningsverkets kemkoordinatorer, är viktiga för att snabbt få tillgång till kompetens och resurser.

Förutom bland aktörerna i Stockholm nämns inte så ofta möjligheten till stöd av och samverkan med andra expertmyndigheter (med undantag av Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen). Möjligen beror detta på att deras stöd inte har behövts särskilt ofta och att de därför lätt glöms bort.

7.3 Förberedelser för CBRN-händelser

Planering

Planeringen för CBRN-händelser är hos flertalet av aktörerna ganska begränsad och inte särskilt högt prioriterad. Till viss del förklaras detta av att flera av aktörerna saknar tydliga inriktningar och specifika krav i lagar och förordningar som kräver att en detaljerad planering ska ske eller som ställer upp en nivå för vilken förmåga de bör ha på CBRN-området.

En annan och viktig faktor är att CBRN-händelser är "sällanhändelser". Det finns i organisationerna en – helt förståelig – ovilja mot att prioritera bort satsningar på vardags-händelser för att kunna lägga mer resurser på händelser där risken verkar mycket liten för att de ska inträffa, som CBRN-händelser.

De planer som finns är också till största delen för enskilda organisationer. Regionala och gemensamma planer för hantering av särskilda händelser, inklusive CBRN-händelser, är sällsynt. I den mån enskild eller gemensam planering för CBRN finns, är det oftast i form av särskilda och mycket specifika dokument fristående från annan planering, t.ex. riskinventeringar. Lokala handlingsplaner och program för olycks- och krisplanering i allmänhet finns, men dessa tar upp mycket litet om CBRN. Konkreta mål för förmågan på CBRN-området saknas genomgående.

Ett mönster verkar vara att det krävs en viss volym i organisationen för att kunna avdela planeringsresurser för CBRN-händelser. Bl.a. verkar erfarenheten vara att när man skapat räddningstjänstförbund utanför storstadsområdena har detta lett till en positiv effekt på möjligheterna att kunna prioritera CBRN- och andra särskilda händelser (andra för- eller nackdelar med förbundsstrukturen obeaktat).

Utbildning

Den viktigaste utbildningssatsningen som skett på senare tid har varit den s.k. *First responders*-utbildningen.¹⁰³ Denna har fått blandade reaktioner av de aktörer på lokal och regional nivå som vi talat med. Aktörerna anser att det är bra att den har kommit till och den har ökat kompetensen och kunskapen om CBRN. Dock har den varit svår att implementera, särskilt försöken att organisera en gemensam utbildning för alla aktörerna. Problemen anses främst bero på att det varken gavs finansiering eller tydliga krav på samverkan i utförandet. Vissa nyckelgrupper, t.ex. deltidbrandmän och polisbefäl, har också varit svåra att nå med utbildningen av olika skäl. Utbildningsprogrammet är dock under utvärdering av de centrala myndigheter som drivit det, och resultaten är inte klara ännu.

Systemet med att ha NBC-instruktörer och kemkoordinatorer hos polisen respektive räddningstjänsten anses vara bra i sig, men det är inte alltid så att de får tillräckligt med tid och resurser avsatta för att utveckla sina organisationer på bästa sätt.

Generellt sett är det ett problem att många anställda inte har tid att gå utbildningen p.g.a. arbetssituationen i organisationerna. Vardagsarbetet ges oftast högre prioritet och personalreserverna är mycket små.

Överlag är det också svårt att organisera utbildning av hög kvalitet på den lokala och regionala nivån för "sällanhändelser", just på grund av att kompetensen för sådana händelser är svår att bygga upp.

Övning

Genomgående för de flesta aktörer är att övningar för CBRN-händelser – särskilt gemensamma sådana – är tämligen ovanliga, trots att de är efterfrågade. I den mån övningar förekommer, genomförs de sällan gemensamt mellan aktörerna, utan varje aktör övar för sig och i ganska liten skala. I vissa fall förekommer gemensamma övningar, men flera av aktörerna känner att de inte är relevant utformade efter deras behov.

Räddningstjänsterna verkar öva oftast, vilket är logiskt då det är de som oftast råkar ut för åtminstone C-händelser i verkligheten. Dock är det mycket dyrt att genomföra realistiska övningar.

De flesta aktörer signalerar att de gärna skulle öva mer på CBRN-händelser. Trots att de har tidsbrist skulle de kunna öva mer om de fick stöd i att planera och organisera övningar från centralt håll. Detta beror även här på att det är svårt att bygga upp en kvalificerad övningsledarkompetens för denna typ av händelser på lokal och regional nivå. Aktörerna skulle välkomna ett stöd från central nivå i att tillhandahålla sådan övningsledarkompetens.

103. Se även avsnitt 3.2.

Utrustning

Den fördjupade genomgången har inte specifikt fokuserat på om aktörernas utrustning är väl anpassad till deras uppgifter på CBRN-området. Aktörerna själva har dock nämnt något om detta område. Rent generellt verkar de flesta aktörerna anse att deras utrustning fungerar väl för deras respektive uppgifter. Några specifika områden kunde dock förbättras.

Ett sådant område är möjligheterna att indikera CBRN-ämnen, särskilt mer ovanliga sådana. Kapacitet för sanering, speciellt i stor skala, är också ett kvarstående problem. Detta gäller både på skadepplats och på sjukhus.

Rent generellt anser aktörerna att mer borde kunna göras för att ta fram gemensamma riktlinjer för materiel, och att man kanske till och med skulle kunna göra gemensamma inköp. De centrala myndigheterna bedriver dock ett löpande arbete som eventuellt kommer att leda till detta, till exempel inom ramen för arbetet med *Gemensamma grunder*.

7.4 Aktörernas bedömning av sin egen förmåga

Aktörerna har själva bedömt sin förmåga i de fallstudier som gjorts. KBM gör här inte någon egen analys av om deras bedömningar är rimliga eller ej.

Rent generellt är förmågan att hantera CBRN-händelser svår för aktörerna att bedöma, till stor del beroende på att sådana händelser, åtminstone större, inträffar relativt sällan. Aktörerna anser ändå att deras förmåga har förbättrats de senaste åren. Detta baserar man på att CBRN dels har fått en relativt högre prioritet på central nivå, dels att en viss utbildningssatsning ändå har ägt rum. Den mest påtagliga satsningen är *First responders*-projektet.

Av de olika "farliga bokstäverna" anser aktörerna att förmågan är enklast att analysera och också bäst på C-området. Mindre C-händelser har inträffat, skyddsåtgärderna stämmer väl överens med det som aktörerna har dimensionerat sig för och de tänkbara scenarierna är relativt sett enklare att föreställa sig.

Förmågan att hantera R-händelser är svårare att bedöma, men aktörerna anser att man i många fall kan använda den utrustning och de rutiner som gäller för C-händelser. Undantaget är händelser med starkt gammastrålande objekt, där det är svårt för aktörerna att kunna skydda sig.

B-frågor anges av flera som ett område där man känner en viss osäkerhet. Detta kan bero på att B-frågorna är komplexa och i de flesta fall sällan berör de aktörer som är aktuella i denna genomgång. Det kan dock finnas anledning att närmare studera dessa frågor och inte minst på ett tydligare sätt definiera vid vilka B-händelser som dessa aktörer kan få en roll och hur man skapar en bättre kontakt med de aktörer som ansvarar för smittskyddet och därmed har ett mer övergripande ansvar för B-frågor.

Den gemensamma förmågan är ännu svårare att bedöma än den individuella. Aktörerna är dock ganska eniga om att den troligen har stora brister eftersom gemensamma planer och samövningar är mycket sällsynta. I ett skarpt läge innebär detta förmodligen att man får improvisera, särskilt om det är en akut och ganska stor händelse.

Förmågan att hantera mindre händelser, t.ex. ett mindre utsläpp eller en tankbilsolycka, bedömer man dock som god. Större och/eller snabbare händelser kommer troligen att leda till problem med att ingripa och rädda liv. Arbetet får istället inrikta sig på att spärra av området och försöka hindra en spridning av händelsen.

Uthålligheten vid en insats är också ett frågetecken. På kort sikt bedömer man att förmågan är god, men uthålligheten på längre sikt är sämre. Efter ett par dygns kontinuerlig insats skulle man få problem med att upprätthålla insatsen, inte minst vad gäller ledningen. Många av aktörerna skulle därför gärna se att det på central nivå fanns ett stöd med ledningsresurser och experter som kunde förstärka den lokala insatsen och öka uthålligheten.

Ett annat problem är omhändertagandet av kontaminerade och skadade människor vid skadeplatsen. Om antalet skulle uppgå till hundratals eller ännu fler, skulle man få svåra kapacitetsproblem såväl vid skadeplatsen som på sjukhusen.

Flera av de ovanstående problemen grundas i att det råder personalbrist i organisationerna. Dagens system har inte dimensionerats för att ha några större personalreserver utöver det som behövs för vardaglig drift. Detta leder till att aktörerna vid en större händelse snabbt hamnar i ett läge där de både får problem att upprätthålla de vardagliga funktionerna och att avlösa dem som arbetar med den större händelsen.

7.5 Övriga observationer och slutsatser

KBM kan konstatera att det används olika begrepp för ämnesområdet. Begreppen "CBRN", "NBC", och "farliga ämnen" används alla, beroende på vilken organisation det gäller. Begreppen är heller inte helt synonyma, då t.ex. "farliga ämnen" inom räddningstjänsten även inkluderar olja och explosiva ämnen. I praktiken leder detta dock sällan till missförstånd.

Det är även viktigt att KBM och övriga centrala myndigheter fortsätter att prioritera CBRN-området i sig. Aktörerna tror att det annars finns en risk för att området nedprioriteras på regional och lokal nivå och kompetensen försvinner.

En återkommande fråga har också varit den om geografiska prioriteringar. Är det rimligt att alla regioner ska ha "samma" ambitionsnivå för CBRN-beredskapen? Många aktörer anser att de centrala myndigheterna tydligare bör definiera var hot- och riskbilden är störst och var frågorna bör prioriteras mer.

8 Slutsatser och rekommendationer

8.1 Slutsatser

Övergripande slutsats

Den övergripande slutsatsen är att mycket tyder på att arbetet med att bygga upp en förmåga för att kunna hantera CBRN-händelser av större omfattning i viss mån har hamnat i ett glapp mellan olika nivåer i krishanteringssystemet.

Mycket av ansvaret för att kunna hantera CBRN-händelser ligger idag på den regionala och lokala nivån, men det saknas tydliga riktlinjer för hur arbetet med att bygga upp en förmåga bör bedrivas och i förlängningen vilken förmåga de olika aktörerna bör ha för att hantera CBRN-händelser. De lokala och regionala aktörerna har inte heller i någon större utsträckning skapat egna konkreta och tydliga mål för sin förmåga på CBRN-området.

Till viss del kan detta bero på planeringssystemets uppbyggnad. De behov som de regionala och lokala myndigheterna har på CBRN-området tränger möjligen inte upp genom systemet i tillräcklig grad för att resurser ska avdelas och planering utföras på den centrala nivån på ett sätt som hjälper utförarna tillräckligt. Här vilar ett ansvar på respektive central myndighet att vara ännu mer lyhörd och proaktiv när det gäller att ta hänsyn till de lokala behoven. KBM behöver också överväga om de inriktningar och dokument som produceras (t.ex. planeringsinriktningen) kan tydliggöras ytterligare för att kunna användas i CBRN-arbetet på regional och lokal nivå.

Ytterligare en anledning är att kommuner och landsting enligt lag är självständiga och att de centrala myndigheterna inom krishanteringssystemet därmed har svårt att driva igenom särskilda satsningar på t.ex. CBRN-området, om det inte samtidigt och tydligt medföljer extra finansiering för att genomföra dessa satsningar.

Sammantaget kan KBM utifrån utvärderingen konstatera följande:

- Aktörerna på den regionala och lokala nivån har i dag begränsade möjligheter och kompetens för att analysera och planera för större CBRN-händelser.
- Händelser som sällan inträffar tenderar att ges ett begränsat utrymme i de operativa aktörernas planering när man har ett tryck på sig att förebygga och hantera vardagsolyckor.
- Resurserna till länsstyrelserna på beredskapsområdet har minskat efter kalla krigets slut, vilket har fått konsekvenser även för den framtida krisplaneringen.

Sannolikt kommer dock situationen som helhet inte att förändras markant i framtiden, eftersom aktörerna på lokal och regional nivå fortsatt kommer att behöva prioritera hanteringen av vardagshändelser. Slutsatsen blir därmed, att om man vill se en ökad förbättring i arbetet med att bygga upp en förmåga för att hantera CBRN-händelser behöver en ökad satsning och samordning på detta område göras från de centrala myndigheterna. De

behöver också stödja de lokala och regionala aktörerna i arbetet med att ta fram egna mål på området. Under arbetet med den fördjupade genomgången har det identifierats ett flertal områden och frågor som skulle kunna utgöra underlag till formulering av sådana mål. Dessa områden och frågor återfinns löpande i kapitel 7.

Detta innebär dock inte att den centrala nivån skulle överta ansvaret för CBRN-händelser från de lokala och regionala aktörerna. Inte heller att den centrala nivån skulle detaljstyra de operativa aktörerna på regional och lokal nivå. Istället handlar det om att tydliggöra och förbättra stödet från den centrala nivån så att de regionala och lokala aktörerna själva kan förbättra sitt arbete med att bygga upp en förmåga.

Arbetet hos de regionala och lokala aktörerna skulle också kunna förbättras om ökat regionalt samarbete och samordning kunde komma till stånd, liksom om de begränsade analyser och planer som finns idag kunde utvecklas mer. CBRN-frågor behöver också ges ökad prioritet i organisationen hos flera aktörer.

Slutsatser om kritiska faktorer för förberedelserna på CBRN-området

De viktigaste kritiska faktorerna som idag påverkar förberedelserna på CBRN-området redovisas nedan. Vissa av de korrigeringar och ambitionshöjningar som skulle behövas kan leda till ett ökat behov av ekonomiska medel till de regionala och lokala aktörerna. Det är dock tydligt att mycket kan göras inom ramen för befintliga medel, om respektive organisation väljer att prioritera CBRN-frågorna mer och ge ökat stöd till dem som arbetar med frågorna inom respektive organisation.

- Eftersom det saknas tydliga riktlinjer från central nivå för förmågan på CBRN-området, upplever aktörerna att det är svårt att bedöma vilken nivå av förmåga de bör ha för att hantera CBRN-händelser.
- Det saknas en konkret och användbar hotbildsanalys gällande CBRN-frågor från den centrala nivån.
- Aktuella uppgifter om förekomsten av CBRN-ämnen i respektive område finns i för liten omfattning.
- Det saknas fora på regional nivå för gemensamt informations- och underrättelseutbyte av känslig karaktär som kan behövas i analysen.
- De analyser som görs av de regionala och lokala aktörerna fokuserar till största delen på kända risker och rena olyckor.
- Samverkan kring planering, utbildning och övning för att kunna hantera CBRN-händelser på lokal och regional nivå görs i för liten grad gemensamt.
- Stödet från den centrala nivån för kvalificerad utbildning och övning på CBRN-området behöver ökas.
- Vissa av nyckelaktörerna inom CBRN-området har inte deltagit i utbildningar och övriga förberedelser (bl.a. SOS Alarm, många ambulansbolag och vissa chefskategorier).

8.2 Rekommendationer

KBM:s rekommendationer gäller åtgärder som skulle förbättra arbetet med att bygga upp en förmåga att hantera CBRN-händelser hos de regionala och lokala aktörerna, det vill säga analys, planering, samverkan, övning och andra förberedelser. Vissa av dessa åtgärder är sådana som de regionala och lokala aktörerna kan vidta, andra är sådana som centrala myndigheter kan vidta för att stödja de regionala och lokala aktörerna.

Några av de förslag som läggs fram här har framkommit tidigare i andra utredningar, t.ex. Ag NBC, och antingen redan påbörjats (t.ex. inom "Gemensamma grunder") eller fortfarande utreds. I sådana fall gör vi upprepningen för att vi finner att åtgärderna bör tydliggöras för alla inblandade eller påskyndas.

- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör se till att CBRN-frågorna får fortsatt hög prioritet i arbetet med sina respektive aktörer, och att de projekt och förändringsprocesser som pågår får ett genomslag på den regionala och lokala nivån.
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör tydligare förklara för alla aktörer vad "CBRN" (alternativt "farliga ämnen" för räddningstjänsten) och dess ingående ämnen betyder och omfattar, så att korrekt planering och förberedelser för de flesta typer av händelser kan göras. Dessa myndigheter bör också verka tydligare för att begreppet CBRN (alternativt "farliga ämnen") ska användas istället för NBC. Arbetet med detta bör involvera såväl samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård som KBM:s CBRN-råd och knyts samman med de pågående projekt som finns hos myndigheterna (se kapitel 3).
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör gemensamt utreda hur mer ändamålsenliga rekommendationer och riktlinjer om samt mål för CBRN-förmågan på regional och lokal nivå kan tas fram. Eventuellt bör dessa riktlinjer inkludera en geografisk prioritering, där det anges vilken förmåga en viss region bör ha i förhållande till den regionala hotbilden. Arbetet med dessa riktlinjer bör involvera såväl samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård som KBM:s CBRN-råd och knyts samman med de pågående projekt som finns hos myndigheterna (se kapitel 3).
- Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och KBM bör, inom ramen för framförallt samverkansområdena Spridning av farliga ämnen och Skydd, undsättning och vård, verka för att det tas fram ett kontinuerligt, uppdaterat och konkret hotbildsunderlag på CBRN-området som kan användas av de regionala och lokala aktörerna i deras analysarbete. Det uppdrag som KBM ger FOI under år 2005 (se avsnitt 3.1.) kan vara en av grunderna till ett sådant underlag, liksom ett bättre underlag från de nationella underrättelsemyndigheterna. Formerna för detta håller dock på att utredas i samverkansområdena.

- Länsstyrelserna bör, som områdesansvariga myndigheter, ta ett ökat ansvar för att leda arbetet med att uppnå en förstärkt förmåga. Länsstyrelserna bör vara de myndigheter som tar initiativ till ökad samordning och gemensam planering i respektive län. Detta arbete pågår redan hos många länsstyrelser och kan förväntas öka, bl.a. genom det regionala risk- och sårbarhetsanalysarbetet.
- Varje regional och lokal aktör (dvs. länsstyrelserna, landstingen, polismyndigheterna och räddningstjänsterna/förbunden) bör prioritera arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och riskinventeringar. Dessa bör även omfatta antagonistiska hot, samt beakta CBRN-dimensionen.
- Varje regional och lokal aktör bör i ökad omfattning sträva efter att planering, informationsutbyte, övning och andra förberedelser för extraordinära händelser sker gemensamt med andra aktörer och helst på regional nivå. Som en del av detta bör varje aktör ytterligare tydliggöra för de andra aktörerna vilken förmåga man har att hantera CBRN-händelser och vilka planer man har för sådana.
- Varje regional och lokal aktör bör agera för att fortsätta att bygga på kompetensen som vunnits genom *First responders*-utbildningen. Detta bör göras genom att, gemensamt med de andra aktörerna i respektive region, planera och utföra gemensam vidareutbildning och gemensamma övningar som börjar i liten skala och sedan kan byggas på upp till den nivå som respektive region själv klarar av.

8.3 KBM:s eget arbete

Utöver de rekommendationer som vi lämnas i föregående avsnitt, avser KBM att förbättra eller utöka sitt arbete på området bland annat genom följande åtgärder:

- KBM avser att, i samarbete med övriga berörda myndigheter, utreda om det nationella stödet för utbildning och övning angående större händelser, bl.a. CBRN, kan ökas. Detta stöd skulle bl.a. kunna hjälpa de regionala och lokala aktörerna i att lägga upp kvalificerade övningar och utbildning både på ledningsnivå och på operativ nivå. Stödet skulle också kunna innebära ökad tillgång till den ämnesspecifika kompetens som är svår att bygga upp på den regionala och lokala nivån.
- KBM avser att vidareutveckla stödet till de regionala och lokala aktörerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, särskilt analysen av antagonistiska hot och svårbedömda risker.

8.4 Möjliga åtgärder för att förbättra CBRN-förmågan

Under den fördjupade genomgången har det varit möjligt att sammanställa iakttagelser om åtgärder som skulle kunna förbättra den konkreta förmågan att hantera CBRN-händelser. Syftet med genomgången har inte varit att lämna rekommendationer om detta, men själva iakttagelserna redovisas nedan.

- En nyckelåtgärd för att stärka den operativa förmågan skulle vara att respektive operatörer hos SOS Alarm, i räddningscentralerna och i länskommunikationscentralerna hos polisen får ytterligare utbildning. Utbildningen skulle dels vara till för att öka möjligheten för dem att känna igen CBRN-situationer, dels för att de skulle kunna informera om och leda personalen på skådeplats till en första korrekt insats vid sådana händelser.
- De regionala och lokala aktörerna skulle gärna se att de centrala myndigheterna ytterligare tydliggjorde eller tog fram rekommendationer för vilken utrustning som skulle kunna vara lämplig för CBRN-situationer, samt gav dem stöd i urvalet. I den mån som samordning i urval och inköp kan göras, även över sektorsgränserna räddningstjänstpolis-sjukvård, skulle även detta hjälpa aktörerna.
- Flera av aktörerna i fallstudierna har efterfrågat antingen någon form av nationell insatsstyrka inom CBRN-området eller en nationell resurs som vid en större händelse skulle kunna lämna expert- och ledningsstöd till aktörerna på lokal och regional nivå. Frågan om en nationell "NBC-insatsstyrka" utreddes, som tidigare nämnts (se kapitel 2), av Försvarsmakten och Räddningsverket år 2003. Den bedömning som då gjordes var att en sådan insatsstyrka inte skulle kunna motsvara de krav, bland annat på tidiga insatser, som måste ställas vid hanteringen av en större CBRN-händelse. Det finns i dag ingen anledning för KBM att göra en annan bedömning i denna fråga. Utredningen föreslog däremot att ett nationellt resurssystem skulle bildas genom en sammanställning av befintliga resurser. KBM ansluter sig till detta förslag och anser vidare att arbetet med detta bör påskyndas och, inom de områden där det redan i dag kan göras, tydliggörs så att de operativa aktörerna får full klarhet i vilket stöd som kan påräknas och hur det kan avropas. Enligt KBM:s bedömning finns det skäl att i detta sammanhang betona att det nationella resurssystemet även bör avse stöd som ger de lokala och regionala aktörerna ökad ledningsuthållighet. Räddningsverket har fått ett regeringsuppdrag om att utreda förstärkningsresurser för ledning av omfattande räddningsinsatser som kan bilda ett underlag för detta stöd.¹⁰⁴

104. Se SRV:s rapporter *Förstärkningsresurser för ledning av räddningsinsatser* (SRV dnr 130-5634-2001) och *Samordning av förstärkningsresurser för ledning* (SRV dnr 130 5209-2003)

Referenser

Litteratur

- Agrell, Wilhelm: *Svenska förintelsevapen. Utveckling av kemiska och nukleära stridsmedel 1928–1970*. Historiska Media, Lund 2002.
- Jarlsvik, Helén och Castenfors Kerstin: *Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen*. KBM:s temaserie 2004:3.
- Jarlsvik, Helén: *Ett europeiskt krisberedskapssystem och dess nationella implikationer*. FOI Memo 1081, november 2004. <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/4591.epi-brw>.
- Jonter, Thomas: *Sweden and the Bomb. The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons, 1945–1972*. SKI Report 01:33, 2001.
- Parker, Charles F: *Controlling Weapons of Mass Destruction. An Evaluation of International Security Regime Significance*. Diss, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet 2001.
- Wibeck, Victoria: *Fokusgrupper – om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Studentlitteratur, Lund 2004.

Rapporter i SOU- och DS-serien

- *Försvaret för en ny tid. Försvarspolitisk rapport från Förvarsberedningen*. Ds 2004:30.
- *Ny reglering för transporter av farligt gods. Betänkande av Utredningen om transport av farligt gods*. SOU 2004:87.
- *Stöd från försvarsmakten. Betänkande av utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.* SOU 2001:98.
- *Sveriges förmåga till skydd mot massförstörelsevapen mot bakgrunden av den internationella utvecklingen*. Ds 1999:13.
- *Säkerhet i en ny tid. Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*. SOU 2001:41.
- *Säkrare grannskap – osäker värld. Säkerhetspolitisk rapport från Förvarsberedningen*. Ds 2003:8.
- *Totalförsvarets forskningsinstitut – En översyn. Betänkande av FOI-utredningen*. SOU 2004:41
- *Vår beredskap efter den 11 september. Betänkande av 11 september-utredningen*. SOU 2003:32

Rapporter och andra dokument från myndigheter och organisationer

EU

- Draft EU solidarity programme on the consequences of terrorist threats and attacks (revised/widened CBRN programme). Brussels 29/10 2004.

KBM

- *Arbetsrapport Samverkansrådet Spridning Farliga Ämnen*. Fastställd 2004-09-23. KBM dnr 1117/2004.
- *Framtida inriktning av befolkningsskyddet*. KBM 2004.
- *NBC-strategi, regleringsbrevsuppdrag 4/2004*. KBM:s uppdrag/utredningar 2004.
- *Om terroristdådet i Madrid hade inträffat i Stockholm. Hade regionens resurser varit tillräckliga?* PM 26/3 2004, KBM Dnr 0355/2004.
- *Samhällets krisberedskap 2003. Årlig uppföljning*. KBM 2004.
- *Samhällets krisberedskap 2006. Inriktning för myndigheternas planering*. Planeringsprocessen 2004:3.
- *Skyddsutrustning mot kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot (CBRN). Materiel anskaffad mellan 1992 och 2002*. KBM 2005.
- *Utvärdering av Samverkansövning 2004 (SAMÖ 04)*. KBM 2005.

Jämtlands läns landsting

- *Epidemiberedskapsplan för Jämtlands läns landsting* (arbetsexemplar hösten 2004).
- *Katastrof- och beredskapsplan för Jämtlands läns landsting, version 1.0*. Dnr: Jll 933/2002.

Landstinget Västmanland

- *Landstinget Västmanlands katastrofplan för särskild händelse, 2002*. Fastställd av landstingsstyrelsen 21/11 2001.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

- *Minskad förmåga att skydda och rädda liv i stora delar av Norrland*. Länsstyrelsen i Jämtlands län till Regeringen (Fö) 2004-11-05. (Lst diarienummer: 452-9925-04).
- *Plan för Länsstyrelsen i Jämtlands län verksamhet i samband med kommunal räddningstjänst, statlig räddningstjänst, svåra påfrestningar på samhället och extraordinaära situationer*. 72-4830-99.

- *Redovisning av analys av risker och sårbarhet enligt Förordning (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap.* Länsstyrelsen i Jämtlands län 24/3 2004. Dnr 450-04.

Länsstyrelsen i Stockholms län

- *Detaljplan NBC ingående i krisledningsplan för Länsstyrelsen i Stockholms län.* 9/12 2002. Dnr 2281-02-86569.
- *Krisledningsplan för Länsstyrelsen i Stockholms län.* 29/3 1999. Dnr 2281-99-12248.
- *Olycksrisker i Stockholms län – en inventering av riskbilden.* Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2001:17.
- *Regional risk- och sårbarhetsanalys.* Länsstyrelsen i Stockholms län till sändlista 4/6 2004. Dnr 451-03-94628.
- *Riskanalyser i detaljplaneprocessen – vem, vad, när & hur?* Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 15:2003.
- *Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods samt bensinstationer.* Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2000:01.
- *Riktlinjer för hanteringen av § 43-anläggningar i Stockholms län.* Länsstyrelsen i Stockholms län. Rapport 2000:07.
- *Riktlinjer för riskanalyser som beslutsunderlag.* Länsstyrelsen i Stockholms län 8/4 2003. Dnr 2271-03-3217.

Länsstyrelsen i Västmanlands län

- *Delplan avseende åtgärder vid kärnteknisk olycka och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.* Länsstyrelsen i Västmanlands län (arbetsversion, utskriftsdatum 29/4 2004).

Mälardalens brand- och räddningsförbund

- *Handlingsprogram för räddningstjänst,* remissversion 04-10-27.

Polismyndigheten i Stockholms län

- *Verksamhetsplan 2004.* Polismyndigheten i Stockholms län.

Polismyndigheten i Västmanlands län

- *Verksamhetsplan 2004.* Polismyndigheten i Västmanlands län. http://www.polisen.se/inter/mediacache/169717219/Verksamhetsplan_200

Regeringskansliet

- NBC-beredskapen nu och för framtiden. Slutrapport från AgNBC. Regeringskansliet 13/2003.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarsmakten. Försvarsdepartementet 2004-06-23, Fö2004/495/MIL (Delvis) Fö2004/680/MIL (Delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö2004/81/EP (delvis). Försvarsdepartementet 2004-04-15.

Rikspolisstyrelsen

- *Måldokument, NBC*. Rikspolisstyrelsen 11/3 2003. POL-201-0595/03.

Socialstyrelsen

- *Beredskapsplanering för en pandemisk influensa. Nationella insatser*. Socialstyrelsen 2005.
- *Beredskapsplanering för en pandemisk influensa. Underlag för regional planering*. Socialstyrelsen 2005.
- *Influensa. Strategier för prevention och kontroll*. Socialstyrelsen 2005.
- *Samordningsgrupp Gemensamma grunder för händelser med Farliga ämnen*. SoS, RPS, SRV, SSI 22/9 2003. Dnr 05-8070/2003.
- *Socialstyrelsens riktlinjer för katastrofmedicinsk beredskap*. <http://www.sos.se/FULL-TEXT/102/2001-102-3/2001-102-3.htm>
- *Socialstyrelsens årsredovisning 2003*. <http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/573F2969-3EA9-43CC-8238-1836580E1CA7/2077/20041183.pdf>.

Statens haverikommission

- *Rapport O 1999:01. Olycka med gasollastat tankbilssläp den 13 februari 1998 på Tegeluddsvägen i Stockholm, Stockholms län*. O-01/98. Statens haverikommission.
- *Rapport RJ 2000:01. Olycka med godståg nr 5800 innehållande farligt gods den 4 juli 1997, SSV om Kälarna Z län*. Statens haverikommission, dnr J-02/97.

Statens räddningsverk

- *Förstärkningsresurser för ledning av räddningsinsatser*. Räddningsverket 2001, dnr 130-5634-2001.
- *Observatörsrapport/SRV 1998*. P22-233/98.
- *Regeringsuppdrag: Förutsättningarna för inrättande av nationell insatsstyrka NBC*. Räddningsverket 19/5 2003, dnr 212 1035-2003.

- *Samordning av förstärkningsresurser för ledning*. Räddningsverket 2003-10-01, dnr 130 5209-2003.

Stockholms brandförsvär

- *Stockholms handlingsprogram för skydd mot olyckor, brandförsvarets del*, 2004.
- *Stadens riskbild*. Stockholms stad 2004-02-05.

Stockholms läns landsting

- *Rapport. Insats i samband med bromutsläpp i Vallentuna Centrum*. 2002-06-17. CAK 218/2001.
- *Central medicinsk katastrofplan för Stockholms läns landsting*. 2002.
- *Epidemiberedskapsplan*. Stockholms läns landsting, mars 2004.

Säkerhetspolisen

- *Verksamhetsåret 2003*. Säkerhetspolisen. http://www.sakerhetspolisen.se/Publikationer/sapo_2003.pdf

Övriga handlingar

- *Explosionsolycka vid oljelagringsanläggning i Broddbö, Västmanlands län, den 21 maj 2003*. Rapport från Broddbogruppen 9/2 2004. <http://www.av.se/press/2004/filer2004/Broddbogruppen040209.pdf>
- Lagar, förordningar och föreskrifter enligt notapparat.
- Riksdagens protokoll.

Webbplatser

- <http://www.skyddc.mil.se/article.php?id=7024>.
- <http://www.svt.se/rappgammal/97073109/sand.htm#tgmtankbilso>
- <http://www.regionfakta.com/vastmanland/index.htm>
- http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____5145.asp.

Bilaga 1: Intervjuade personer

Jämtlands läns landsting

- Carin Ingebrigtsen
- Ann-Sofie Lindström
- Maria Omberg

Landstinget Västmanland

- Anna Karlsson
- Inger Lindell
- Åsa Persson
- Silva Pettersson

Länsstyrelsen i Jämtlands län

- Staffan Edler
- Monica Eurenus
- Karl-Arne Karlsson

Länsstyrelsen i Stockholms län

- Thomas Lindsjö

Länsstyrelsen i Västmanlands län

- Krister Nilsson
- Hans O Spets

Mälardalens brand- och räddningsförbund

- Åke Broman
- Hannu Mourujärvi
- Per Vikner

Norra Jämtlands räddningstjänstförbund

- Tomas Fredriksson

- Staffan Malmgren
- Sören Sjöling
- Bengt Svedberg

Polismyndigheten i Jämtlands län

- Gunnar Bjelke Dahlén
- Stephen Jerand

Polismyndigheten i Stockholms län

- Thomas Borg
- Ylva Ehrlin

Polismyndigheten i Västmanlands län

- Tommy Gustafsson
- Claes-Göran Håvedal
- Gunnar Keventer
- Kent Lindeback
- Lars Lindström
- Per Molin
- Jan Ståhl

Stockholms brandförsvär

- Bertil Almström
- Jimmy Haglund

Stockholms läns landsting

- Ulla Hedström
- Håkan Lindberg

Bilaga 2: Frågeguider

Bilaga 2a: Frågeguide för intervjuer med de enskilda aktörerna

Vilken roll har organisationen vid en CBRN-händelse?

Syftar till att ge en övergripande bild av organisationens funktion.

Exempel på frågor: På vilket sätt kommer organisationen i kontakt med CBRN-frågor? Vilka personer inom organisationen arbetar med CBRN-frågor?

Vilka yttre krav och förväntningar ställs på organisationens förmåga att hantera CBRN-händelser?

Syftar till att visa vilka yttre krav och förväntningar de intervjuade känner till och i vilken mån dessa är styrande för det egna arbetet.

Exempel på frågor: Hur har kunskapen om de yttre kraven och förväntningarna förmedlats? Vad finns att tillgå i form av lagstiftning, föreskrifter, allmänna råd, nationella målsättningar, inriktningar och strategier samt förmedling av hotbilder och riskanalyser från central nivå? Styr de arbetet? Är de tydliga/otydliga? Finns det några brister/förbättringsmöjligheter?

Vilken egen bedömning gör man av organisationens behov av CBRN-förmåga?

Syftar till att ge en bild av vilket behov av förmåga de intervjuade bedömer att den egna organisationen har och vad man baserar denna bedömning på.

Har organisationen formulerat några egna krav på vilken förmåga man bör ha?

Syftar till att ge en bild av huruvida organisationen formulerat några egna krav på vilken förmåga man bör ha.

Exempel på frågor: Skiljer sig dessa krav från de yttre kraven på något sätt? Är de lägre eller högre? Är de egna kraven dokumenterade? Är de tydliggjorda inom organisationen?

Vilka förutsättningar har organisationen att hantera CBRN-händelser?

Syftar till att ge en bild av vilka resurser (personal, utr.) som finns att tillgå.

Exempel på frågor: Hur fungerar organisation/ledning? Vilken kunskap upplever man sig ha om CBRN-frågor inom organisationen (övningar, utbildning etc.)? Vilket expertstöd använder man sig av alt. behöver?

Hur sker planering/förberedelser inför CBRN-händelser?

Detta område syftar till att ge en bild av vilken planering och vilka förberedelser som sker inom organisationen inför CBRN-händelser.

Exempel på frågor: Har man samverkat i förväg med andra aktörer? På vilket sätt har planeringen dokumenterats? Finns såväl oavsiktliga som avsiktliga CBRN-händelser beaktade i planeringen?

Vilka huvudsakliga styrkor och svagheter ser man i organisationens förmåga att hantera CBRN-händelser?

Detta område syftar till att ge en bild av hur de intervjuade ser på vilka styrkor och svagheter som finns i organisationens förmåga att hantera CBRN-händelser.

Exempel på frågor: Sker det någon regelbunden uppföljning av förmågan och hur fungerar detta? Vilka behov av förändringar/förbättringar av förmågan upplever man finns inom organisationen?

Bilaga 2b: Frågeguide för fokusgrupperna (gruppdiskussionerna)

Not: "Ert område" betyder er kommun/län/landsting

Inledningsfråga

> Alla får presentera sig själva och sin roll i respektive organisation.

- Utgör farliga ämnen/CBRN en faktisk risk eller hot som ni måste ha beredskap mot i ert område? Varför/varför inte?

Diskussionsfrågor

- Vilka yttre krav och förväntningar känner ni till på vilken förmåga ert område borde ha för att hantera händelser med farliga ämnen/CBRN? (*lagstiftning, föreskrifter, allmänna råd, nationella målsättningar, inriktningar och strategier m.m.*)
- Vad har ni för egna mål för ert område när det gäller att klara av att hantera händelser med farliga ämnen/CBRN?
- Finns det en gemensam, dokumenterad, planering mellan de olika aktörerna för hur en allvarlig händelse med farliga ämnen/CBRN ska hanteras?
- Har planeringen nått ut till alla delar av era organisationer, och följs den?
- Vilka förutsättningar har ni för att hantera CBRN-händelser i ert område? (*Resurser, ledning, övning, kunskap, expertstöd m.m.*)
- Finns det en gemensam bild mellan alla aktörer av hur förmågan att hantera händelser med farliga ämnen/CBRN i ert område ser ut?

- Om en händelse inträffar, hur sker samverkan mellan de olika aktörerna, samt med aktörer utanför länet?
- Hur sker uppföljning och utvärdering angående förmågan vad gäller farliga ämnen/ CBRN i området? I vilken mån görs det gemensamt?

Sammanfattning

- > Moderatoren sammanfattar nyckelfrågorna och övergripande svaren.
- Vilka hinder/möjligheter ser ni för det fortsatta CBRN-arbetet inom länet och kommunen?
- Hur tycker ni att processen fungerar för att ställa önskemål/krav "uppåt i systemet" på detta område, och få det stöd ni behöver?
- Är det något vi missat eller som behöver läggas till?

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599

101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00

Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskapsmyndigheten.se

www.krisberedskapsmyndigheten.se

ISSN 1652-3733

ISBN 91-85053-78-3