

Framtidens risker och säkerhetsarbete

Delrapport – September 2007



2008 Räddningsverket, Karlstad
Verksledningens stab
ISBN 978-91-7253-385-1
Beställningsnummer P21-490/08
2008 års utgåva

Framtidens risker och säkerhetsarbete

Delrapport – September 2007

Räddningsverkets kontaktperson:
Lena Tellvik, Tillsynsavdelningen, telefon 054-13 53 24

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	5
2	Utvecklingstrender	6
2.1	Säkerhetspolitisk och socioekonomisk utveckling	6
2.2	Politisk-administrativ utveckling	7
2.3	Utveckling inom områdena klimat, natur- och energiresurser	9
2.4	Teknikutveckling	11
2.5	Demografisk utveckling	12
2.6	Värderingar och livsstil	15
2.7	Om osäkerheter och om det otänkbara inträffar	17
3	Historik och nuläge avseende olycks- och skadeutveckling	18
3.1	Beskrivning av olycks- och skadeutvecklingen	18
3.2	För olyckor utsatta grupper	22
4	Säkerhetsarbetets utveckling	24
4.1	Säkerhetsarbetet i Sverige	24
4.2	Enskildas säkerhetsarbete	26
4.2.1	Frivillig verksamhet	26
4.3	Lokalt säkerhetsarbete	27
4.3.1	Kommunal räddningstjänst	28
4.3.2	Kommunernas arbete med handlingsprogram	30
4.4	Regionalt säkerhetsarbete	33
4.4.1	Länsstyrelsen	33
4.4.2	Landstingen	35
4.5	Internationellt säkerhetsarbete	36
5	Kommunernas ekonomi och förvaltning	38
5.1	Statens styrning av kommuner, landsting och regioner	38
5.2	Ekonomi för kommunalt säkerhetsarbete	39
5.2.1	Kostnad för kommunalt säkerhetsarbete	39
5.2.2	Ekonomi som styrande faktor för kommunens säkerhetsarbete	40

6	Analys av trender och frågor för framtiden.....	42
6.1	Inledning	42
6.2	Grundläggande förutsättningar.....	42
6.3	Några huvudtrender.....	43
6.4	Några diskussionsområden för framtiden	45
	Bilagor	49
	Bilaga 1 - Utveckling av lagstiftningen inom områdena räddningstjänst, krishantering, miljö och farliga ämnen	49
	Bilaga 2 - Referenslista	61

1 Bakgrund

Framtidens risker och säkerhetsarbete är ett av Räddningsverkets strategiska utvecklingsprojekt under år 2007. Projektet leds av verksledningen och sker i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet syftar till att belysa framtida risker och att presentera en för verket samlad strategi för fortsatt säkerhetsarbete med fokus på skydd mot olyckor, men också att studera gränsvytorna mot annat säkerhetsarbete som till exempel krishantering. En avsikt är att med projektets resultat som grund skapa en bredare diskussion bland berörda säkerhetsaktörer om framtida utmaningar och möjliga handlingsvägar för ett bättre säkerhetsarbete.

Projektet startade under våren 2007 och genomförs i fyra delar. I de två inledande stegen har underlag arbetats fram för fortsatt dialog med framtidens risker och säkerhetsarbete. Detta har genomförts genom nio uppdrag till olika organisationsenheter inom Räddningsverket och till Sveriges Kommuner och Landsting.

Del 1 – Beskriver historik och nuläge avseende olycks- och skadeutvecklingen samt säkerhetsarbetet de senaste 20 åren.

Del 2 – Innehåller trendframskrivningar när det gäller framtida risker och säkerhetsarbete samt omvärldsfrågor.

Del 3 – En dialog kring Räddningsverkets bild av framtidens risker och säkerhetsarbete genomförs under hösten 2007. Dialogen har genomförts i form av befintliga mötesforum, fokusgrupper, seminarier och konferenser samt hearings. Som underlag för dialogen har den här rapporten tagits fram.

Del 4 – I den avslutande delen sammanfattas erfarenheter och slutsatser från projektet i en slutrapport. I denna kompletteras framtidsbilden med de idéer och tankar som framkommit i dialogfasen liksom med behov av fortsatta djupstudier.

På Räddningsverkets hemsida www.raddningsverket.se finns ytterligare information angående projektet och länkar till de underlag och annat material som ingår i arbetet.

Syftet med denna rapport är att utgöra underlag för dialog om framtidens risker och säkerhetsarbete. I avsnitt sex görs en analys av trender och frågor för framtiden. Men rapporten innehåller också ytterligare information om utvecklingstrender i avsnitt 2, historik och nuläge avseende olycks- och skadeutveckling i avsnitt 3 samt säkerhetsarbetets utveckling i avsnitt 4. I bilagor redovisas också bakgrundsinformation om arbetet med farliga ämnen och utvecklingen inom lagstiftningsområdena räddningstjänst, krishantering och miljö.

Avsikten är att en idéskrift ska tas fram under hösten och vidare en slutrapport med förslag till fortsatt arbete vid utgången av januari 2008.

2 Utvecklingstrender

I avsnittet görs en kort sammanfattning av sex utvecklingstrender som enligt Räddningsverkets bedömning påverkar det fortsatta arbetet med risk och säkerhet i ett olycksperspektiv. Vidare indikeras vilka konsekvenser denna utveckling kan få för lokalt, regionalt och nationellt säkerhetsarbete.

2.1 Säkerhetspolitisk och socioekonomisk utveckling

Trenden i sammanfattning:

- Ökad globalisering
- Fortsatt tillväxt men större socioekonomiska klyftor (polarisering)
- Strukturomvandling av industrin fortsätter
- Regionala krig i Europas närområde
- Risken för terrorattentat fortsatt låg i Sverige

Globaliseringsprocessen fortsätter och Sverige är idag en av de tio mest globaliserade ekonomierna i världen. Utbyte av varor och tjänster ökar och marknader växer samman. Människor, varor och även smittsamma sjukdomar förflyttar sig snabbt mellan olika världsdelar.

I ett globalt perspektiv talar mycket för fortsatt ekonomisk tillväxt. Om man jämför skadetalen mellan länder med olika BNP-nivå så framgår det tydligt att de flesta riskerna tenderar att minska med ökande BNP. Effekten är särskilt tydlig för barnolycksfall medan motsatt trend gäller för olyckor bland äldre. Likaså minskar skadetalen för vuxna i yrkesverksam ålder sannolikt delvis till följd av den strukturändring som sker i näringslivet där rikare länder har färre farliga industrier.

Parallellt med den ekonomiska tillväxten fortsätter klyftorna att växa. Vi får en rikare och mer polariserad värld. Socialstyrelsen har i en studie visat att olycksrisken för låginkomsttagare mellan 30 och 64 år är cirka 2,5 gånger så hög som för höginkomsttagare i samma ålder. Det har emellertid visat sig att det inte är inkomsten i sig som har den största påverkan utan snarare inkomsten i relation till omgivningens inkomst. Fram till 1980 minskade inkomstskillnaderna, för att sedan på 90-talet åter öka kraftigt. En utmaning för det fortsatta säkerhetsarbetet är att fokusera på olycks-utsatta grupperns behov av trygghet och säkerhet.

Studier har visat att sociala nätverk har stor betydelse för olycksutvecklingen och eftersom samhällsutvecklingen går mot allt fler ensamhushåll, speciellt i storstäder, kan risken för olyckor öka för dessa grupper.

Den regionala tillväxten varierar mellan olika delar av landet. I storstadskommuner återfinns oftare högteknologiska branscher som kräver närhet till stora marknader. I glesbygdskommuner är däremot lågteknologiska branscher som är specialiserade inom primärproduktion vanligare.

Globalt sett bedöms riskerna för krig minska, medan däremot riskerna för inbördeskrig ökar. För Sveriges del bedöms risken för militära angrepp från annan stat under överskådlig tid som mycket liten.

När det gäller terrorattentat är det säkerhetspolisens bedömning att risken för attacker riktade mot Sverige eller svenska intressen utomlands är låg. Däremot finns det en förhöjd risk för terrorattentat mot vissa länders intressen i Sverige.

Den socioekonomiska utvecklingen är en viktig bakomliggande faktor för många olyckstyper och är därför viktig för utformningen av det framtida säkerhetsarbetet.

2.2 Politisk-administrativ utveckling

Trenden i sammanfattning:

- FN fortsätter att utvecklas
- Ökat intresse för risk- och säkerhetsfrågor inom EU.
- Politisk fragmentisering – ökad grad av samverkan och förhandling mellan olika aktörer.
- Ny ansvarsfördelning och nya regioner
- Konkurrensutsättning och privatisering

FN fortsätter att utvecklas i ett reformerat FN-system där frågor som den internationella folkrätten, kampen mot terrorism och frågor rörande resursfördelning, miljöförstöring, klimatförändring samt mänskliga rättigheter alltjämt är delar i ett internationellt nät av konferenser, seminarier, rättsprocesser och förhandlingar.

Den politisk-administrativa utvecklingen av risk och säkerhetsfrågor på EU-nivå har länge varit otydlig och förhållandevis svag beroende på att gällande fördrag inte ger EU något nämnvärt mandat. Den senaste tidens större olyckor, katastrofer och terrorist attacker har dock lett till ett ökat politiskt intresse med fokus på risk och säkerhetsfrågor såväl inom EU som på nationell och lokal nivå. Följderna av detta är att EU och kommissionen har tagit initiativ inom olika områden för att skapa ett säkrare Europa genom att lägga fram förslag som går utöver gällande mandat.

Terroristattacker i New York, Madrid och London har lett till att trycket ökat på att EU ska visa handlingskraft. Ett handlingsprogram har tagits fram och en samordnare för terroristbekämpning har utsetts.

Andra händelser som påverkat utvecklingen är de naturkatastrofer som drabbat Europa och resten av världen. Översvämningarna i Centraleuropa under sommaren 2002 fick till följd att den Europeiska unionens solidaritetsfond skapades för att snabbt kunna bistå medlemsländer som drabbats av stora naturolyckor.

Den stora flodvågskatastrofen som drabbade Sydostasien vid årsskiftet 2004/2005 har bidragit till att det för närvarande förs diskussioner om att reformera och stärka det operativa räddningstjänstsamarbetet i EU.

Den nationella nivån har länge varit den naturliga samlingspunkten för lagar och föreskrifter, men i samband med att EU greppat allt fler politikområden och kommunerna har fått en ökad roll, är det sannolikt att arbetet på nationell nivå kommer att förändras.

Forskning visar att vi i Sverige liksom i flera andra länder går mot ett samhälle som kännetecknas av en mer komplex politisk situation som ger allt mindre utrymme för traditionell politisk styrning. Istället utövas styrning och kontroll i ökande grad genom samverkan och förhandling mellan aktörer på olika nivåer både offentliga och privata.

Regelverk och praxis för de svenska kommunernas riskhantering har utvecklats så att kommunerna idag har uppgifter inom en stor del av de områden som rör skydd och säkerhet för liv, hälsa, miljö och egendom.

Sedan den 1 januari år 2003 finns det 290 kommuner. Skillnaderna mellan kommunerna är stor i många avseenden. Den minsta, Bjurholm har 2 600 invånare och den största Stockholm har 760 000. Ungefär hälften av kommunerna har färre än 15 000 invånare. Sundbyberg som är landets till ytan minsta kommun är 9 km² och Kiruna som är störst har en yta på 19 447 km².

Det finns i dag 75 kommuner med 10 000 eller färre invånare och beräkningar visar att ytterligare 40 kommuner kommer att ingå i denna grupp år 2030. De allra minsta kommunerna med under 5 000 invånare är i dag 13 och beräknas 2030 vara 30. Dessa kommuner har påtagligt högre kostnader än de flesta andra kommuner. I de små kommunerna bedöms personalförsörjning vara ett problem.

Den parlamentariska Ansvarskommitténs slutbetänkande innehåller bland annat förslag på en övergripande förändring av strukturen i det offentliga Sverige. Till exempel föreslås att direktvalda statliga parlament (regionkommuner) bildas som tar över ansvar för vissa statliga uppgifter. Detta skulle om det genomförs medföra att länsstyrelsens uppgifter kan komma att förändras.

Avreglering av tidigare offentliga ansvarsområden är en trend som genomsyrar samhället och som sannolikt kommer att påverka risk- och säkerhetsarbetet i framtiden.

2.3 Utveckling inom områdena klimat, natur- och energiresurser

Trenden i sammanfattning:

- Ökade initiativ för att mildra klimatförändringens effekter genom minskade utsläpp av växthusgaser och genom anpassning av samhället
- Omställning till nya energislag
- Effektivisering och utbyggnad av kärnkraft

Det finns en ökad klarhet kring den globala uppvärmningen och dess orsaker. Klimatförändringarna kommer att påverka alla samhällets system och sektorer i varierande grad. Arbete med att begränsa klimatförändringens effekter måste ske från två håll, dels för att minska utsläppen av växthusgaser och dels för att anpassa samhället till ett förändrat klimat.

Olyckor kan uppstå av förändrade eller extrema vädersituationer vilka i sin tur påverkas och ändras på grund av ett successivt förändrat klimat. Skyfall, stormar, översvämningar, erosion och jordskred är naturliga fenomen som ingår i de meteorologiska, hydrologiska och geologiska systemen. Men när något av värde drabbas av sådana händelser uppstår en olycka.

Ett allt varmare klimat i Sverige kan på sikt leda till ökade nederbördsmängder i Västsverige vilket kan leda till ökade flöden i sjösystem och älvdalar. Det leder också till ökad risk för översvämningar, ras- och skred som kan drabba både enskilda människor och verksamheter. Landets östra delar kommer samtidigt att allt oftare drabbas av längre perioder av torka. Detta får lokala konsekvenser för färskvattenförsörjning, men innebär också ökad risk för gräs- och skogsbränder.

Ett förändrat klimat förändrar betingelserna för hela samhället, bebyggd miljö, infrastruktur, jord- och skogsbruk, fiske och fritidsliv, försäkring och finans mm.

Exempel på olyckor som förorsakats av vädret och som har och utsatt viktiga samhällsfunktioner för stora störningar är översvämningen i södra Norrland 2000, översvämningen i Glafs fjorden och Vänern 2000, skyfallet på Orust 2002, stormen Gudrun 2005 och skogsbränderna i Norrland 2006. I ett förändrat klimat kommer sannolikt frekvensen och konsekvenserna av denna typ av olyckor att öka.

Extrema vädersituationer som värmeböljor förväntas bli mer vanligt förekommande än i dag och kan leda till ökad dödlighet, särskilt för sårbara grupper. Störst risk löper framförallt äldre personer.

Infrastruktur och annan bebyggd miljö representerar stora värden som kräver avsevärda investeringar. Inom samhällsplaneringen bör det redan nu utvecklas styrmedel i olycks- och skadeförebyggande syfte. Nya

finansieringssystem behöver utvecklas. I den så kallade Stern-rapporten görs bedömningen att samhällets extra kostnader för att göra ny infrastruktur och byggnader i utvecklade OECD-länder tålig mot klimatförändringen inte behöver ta mer än 0,05 – 0,5 procent av årlig BNP i anspråk under de kommande årtiondena. För att nå resultat krävs långsiktiga politiska planer och beslut

När det gäller framtidens energiförsörjning finns det enligt gjorda undersökningar stor potential genom en effektivare energianvändning. Detta skulle kunna innebära att vi kan fortsätta använda oss av fossila bränslen om det kombineras med bättre teknik och så kallad separation och deponi av koldioxid i havet och/eller i de hålrum som bildas efter tömning av olje- och gasutvinning. Detta kan, inom inte allt för lång framtid, komma att realiseras i svenskt närområde i Nordsjön och i områden strax söder om Östersjön.

I fokus står framförallt hur det framtida energiförsörjningssystemet ska utformas och då framförallt omställningen från fossila bränslen som olja, kol och gas. Den förnyelsebara energin svarar idag för endast cirka 13 procent av den globala energitillförseln. Om inget görs kommer användningen av fossila bränslen att fortsätta öka, vilket ytterligare späder på den redan inledda klimatförändringen. Å andra sidan har under senare år bidragen från de förnyelsebara energislagen ökat, vilket tyder på en utvecklingspotential.

Det är inte troligt att oljan plötsligt kommer att ta slut. Under de kommande årtiondenas omställningsarbete måste vi vara uppmärksamma på de målkonflikter som kan uppstå. Om vi av miljöskäl vill byta ut ett system mot ett annat kan nya säkerhetsproblem uppstå. Exempelvis innebär övergången från ett drivmedel till ett annat i transportsystemet att det på sikt byggs upp en helt ny infrastruktur för transport och lagring. Säkerhetsproblem i det sammanhanget har inte analyserats fullt ut.

Sedan 1998 har råoljeimporten till Europa ökat och en påtaglig förändring är att importen från Mellanöstern har minskat medan importen från Ryssland och övriga före detta sovjetrepubliker har fördubblats. En expansion av de ryska, estniska, lettiska och litauiska hamnarna förväntas innebära en ökad intensitet i trafikflödet i det svenska närområdet både i antalet tankfartygsrörelser och i de volymer som transporteras.

Naturgas står för en fjärdedel av världens energiförsörjning och användningen förväntas öka även i Sverige under de kommande åren, såväl till uppvärmning och kraftproduktion som till drivmedel i fordon. Naturgasens andel av den svenska bränslemarknaden är framför allt beroende av utbyggnaden av distributionsnäten.

I världen finns idag cirka 440 kärnkraftsreaktorer i drift. Av dem är ett 80-tal 30 år eller äldre. För både allmänhet och beslutfattare framstår kärnkraft – i ljuset av klimatförändringsfrågan – som en möjlig delösning för att under en övergångstid finna alternativ till fossila bränslen. Den tredje och fjärde generationens reaktorer är effektivare, bränslesnålare och säkrare. Hur avfallsfrågan slutligen ska lösas råder det fortfarande osäkerhet om.

Tendensen är ökad acceptans för fortsatt drift, men fortsatt hög skepsis till ökat byggande i flertalet länder. Ett 30-tal reaktorer är dock under byggnation och IAEA räknar med att ytterligare ca 60 kommer att byggas fram till 2020.

För Sveriges del betyder utvecklingen att det i framtiden sannolikt kommer att finnas fler kärnkraftverk i delar av vårt närområde. Parallellt med utbyggnaden har satsningar på effekthöjning och förlängd drifttid fortsatt i takt med att kärnkraften blivit mer lönsam.

I Norge undersöks möjligheterna att inom 10-15 år bygga ett kärnkraftverk drivet med inhemskt bränsle. Orsaken är de stora fyndigheterna av det radioaktiva grundämnet torium som finns i Norge.

2.4 Teknikutveckling

Trenden i sammanfattning:

- Fortsatt kraftfull utveckling inom vissa teknikområden inte minst inom IT.
- Alltmer komplexa system där teknik interagerar med enskilda människor, organisationer och beslutsfattare
- Teknikutveckling ger både nya möjligheter men också nya risker

Mekanisering, automatisering och produktion med korta ställtider och leveranser just-in-time inom tillverkningsindustrin har gjorts möjliga genom tekniska framsteg. Tider för transport av personer och gods har förkortats och transportinfrastrukturen kommer att förändras än mer i framtiden. På IT-området går utvecklingen mot en framtid där datorkraft, lagringskapacitet och överföringsförmåga i princip är obegränsad. Till exempel har digital informationshantering medfört att företagens system för logistik, kontakter med kunder och leverantörer samt övervakning av produktionsprocesser, har förbättrats.

I ett historiskt perspektiv har teknikutvecklingen inneburit en ekonomisk utveckling och strukturomvandling i samhället men även medfört nya risker. Men tekniska framsteg har också använts för att utveckla säkerhetsarbetet. Särskilt tydligt syns detta bidrag inom arbetsmiljön och trafiken.

Utvecklingen av allt mer integrerade och komplexa tekniska system kan leda till en minskad transparens, vilket kan medföra att oförutsedda olyckor inträffar. Kärnkraftsolyckan på Three Mile Island är ett sådant exempel.

Inom hem- och fritidsmiljön har vi inte sett samma påtagliga förbättringar med hjälp av tekniska säkerhetsåtgärder. Eftersom olyckor inom denna sektor idag står för cirka 80 procent av såväl dödsfall som lindrigare skador är det en förhoppning att teknikutveckling kommer att ha positiv effekt även

inom detta område. Sannolikt kommer dock andra strategier behövas för att komma åt dessa mer socialt betingade olyckor.

Den tekniska utvecklingen inom kemikalieområdet har lett till att vi idag producerar 400 miljoner ton kemikalier per år. Kunskapen om dessa kemikalier och deras effekter är många gånger bristfällig. Vidare anmäls årligen närmare 3 000 arbetsskador i Sverige som orsakats av kemiska ämnen och trots decennier av säkerhetsarbete inom processindustrin inträffar nya stora katastrofer runt om i världen. Kombinationen av ökande kemikalieolymer och bristande kunskap är ett säkerhetshot som får konsekvenser för både tillverkning, transport, lagring, och säkerheten i industriella processer.

Utvecklingen inom området informationshantering har lett till att medierna är centrala aktörer i samhällets riskkommunikation. Detta är många gånger en fördel men kan också utgöra ett problem om saklighet och balans går förlorad vid till exempel rapportering från en inträffad händelse.

Ur säkerhetssynpunkt ger teknikutvecklingen både nya möjligheter och nya, ökade och kanske oväntade, olycksrisker.

2.5 Demografisk utveckling

Trenden i sammanfattning:

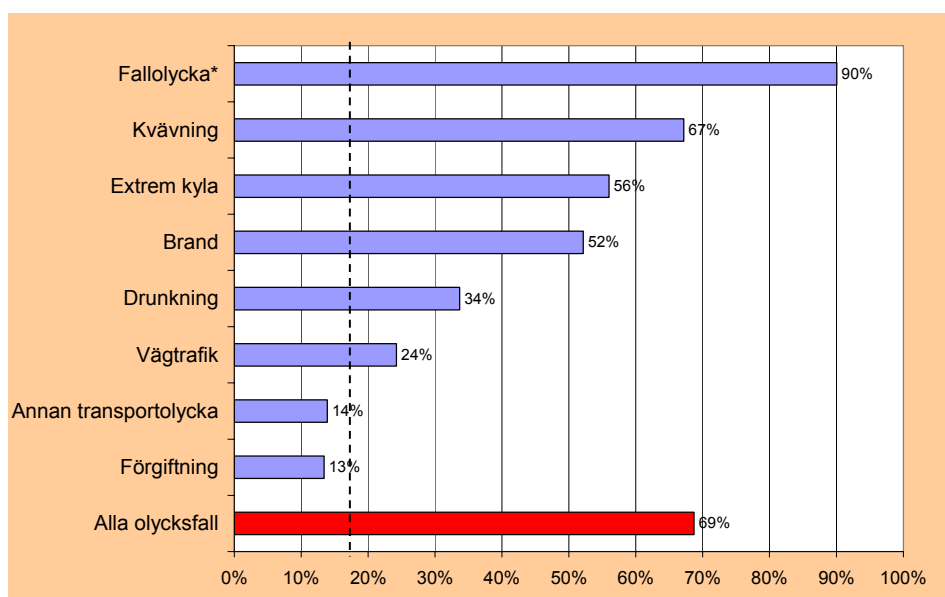
- Global tyngdpunktsförskjutning
- Åldrande befolkning
- Befolkningskoncentration, urbanisering och nya glesbygdsproblem
- Etnisk och kulturell mångfald ökar

Under andra hälften av 1940-talet och ett decennium framåt föddes ovanligt många barn i Sverige. Detta innebär att en stor del av befolkningen kommer att gå i pension under de närmaste åren. Många kommer att vara friska i många år även efter pensioneringen och vårdbehovet kommer troligtvis därför inte att öka förrän långt senare. Det samma gäller risken för fallolyckor.

Även i andra delar av världen ökar medellivslängden. Antalet personer som är äldre än 80 år är idag 86 miljoner och kommer att fyr- eller femdubblas fram till år 2050. Av dessa kommer en majoritet att bo i u-länderna.

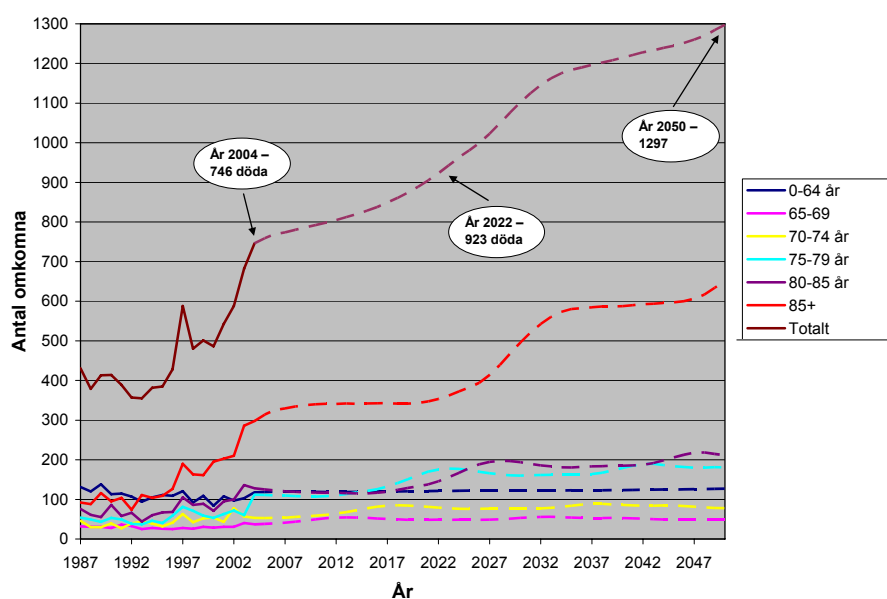
I Sverige förväntas befolkningen öka från dagens 9.1 miljoner till 9.6 år 2020 och till 10.5 år 2050. Likaså förväntas gruppen 80 år och äldre öka från dagens 485 000 till 520 000 år 2020 och till 890 000 år 2050. Även invandringen förväntas öka något. Dagens drygt 1.1 miljon utlandsfödda förväntas genom det årliga invandringsöverskottet bli allt fler och öka sin andel av befolkningen från dagens dryga 12 procent till 15 procent år 2020 och knappt 18 procent år 2050.

Som framgår av nedanstående diagram är äldre överrepresenterade för ett stort antal olyckstyper. Den streckade linjen illustrerar äldres andel av befolkningen (17,6 procent) vilket innebär att äldre är överrepresenterade för olyckstyper vars staplar överstiger detta värde.



Figur 1 – Andel äldre (65+) av samtliga döda till följd av olika skadeorsaker. Den streckade linjen illustrerar andelen äldre av den totala populationen. (* – 75 procent av klassen ”Annat olycksfall” är också medräknad i fallolyckor) (Källa: EpC/DOR)

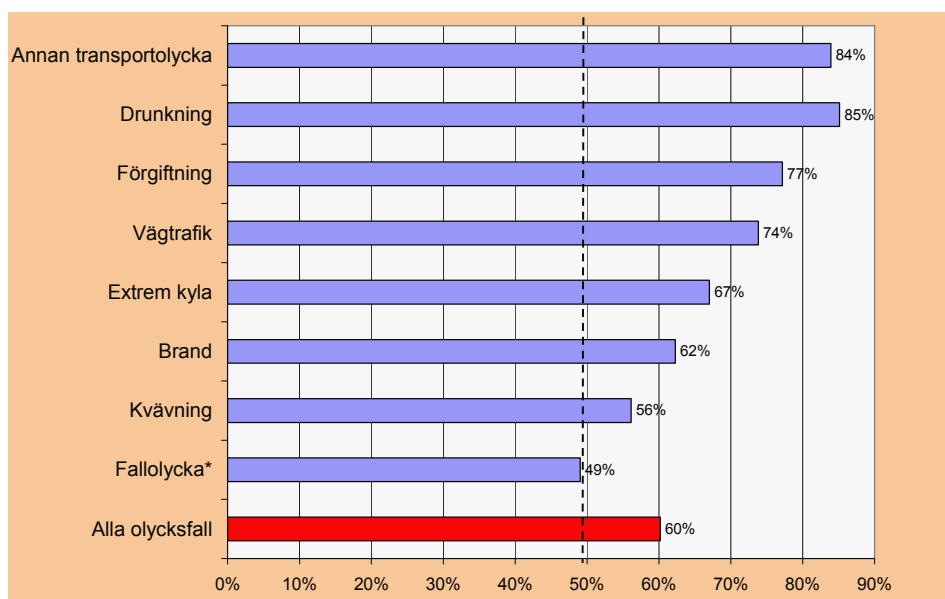
Sammantaget innebär detta att vi kan vänta oss fler olyckor av de typer för vilka äldre är överrepresenterade. I nedanstående diagram finns en prognos som baseras på befolkningsprognoser från SCB.



Figur 2 – Antal omkomna i fallolyckor. Verkligt utfall (1987-2004) heldragen linje och prognos baserad på åldersfördelning i befolkningen (2005-2050).

Även om det finns stora osäkerheter i prognosen så kan det ändå konstateras att vi sannolikt kommer att se en kraftig ökning av antalet omkomna i fallolyckor under de kommande åren. Ökningen kommer sannolikt att vara ännu större än vad ovanstående diagram visar eftersom endast mellan 20 och 25 procent av ökningen mellan 1989 och 2002 kan hänföras till en åldrande befolkning. Resten av ökningen har andra orsaker, bland annat det ökade bruket av läkemedel.

Om man jämför olycksrisken mellan könen framgår det att män är betydligt mer utsatta för samtliga olyckstyper utöver fallolyckor.



Figur 5 – Andel män av samtliga döda till följd av olika skadeorsaker. Den streckade linjen illustrerar andelen män av den totala populationen. (* – 75 procent av klassen ”Annat olycksfall” är också medräknad i fallolyckor) (Källa: EpC/DOR)

Flera faktorer samverkar sannolikt för att skapa ovanstående utfall. En faktor är den arbetsdelning som traditionellt råder såväl inom hemmet som i arbetslivet, där män generellt har mer riskfyllda arbetsuppgifter. En andra faktor är biologiska skillnader som bland annat tros påverka förekomsten av benskörhet. Slutligen återfinns de inlärd skillnaderna. Risken för män och kvinnor har närmast sig över åren. Detta beror till stor del på den demografiska utvecklingen vilket lett till att andelen skadade äldre ökat framförallt i gruppen äldre kvinnor. En annan tydlig trend är ökad alkoholkonsumtion bland kvinnor vilket i sig påverkar risken för olyckor. På längre sikt gör detta att det kan finnas en risk för att kvinnor anammar manliga beteenden vilket skulle innebära att risken för kvinnor kommer att öka och mer börja närma sig männens nivå.

En annan viktig demografisk trend är den urbanisering som har skett under det gångna seklet och som säkerligen kommer att fortsätta. Idag utgörs den i huvudsak av förflyttning från mindre till större städer och från inlandet till kustområdet.

Urbaniseringen leder till att fler kör på vägar med lägre hastighet och att tillgången på kollektivtrafik ökar. Detta torde främja en positiv utveckling av omkomna i trafikolyckor. Drunkningsolyckor med barn minskar också till följd av minskad exponering för öppna vattendrag. Om man jämför det totala olycksutfallet mellan olika kommungrupper finner man att risken ökar med minskad befolkningstäthet. Därför är olycksrisken ca 25 procent högre i en industrikommun och ca 64 procent högre i en glesbygdskommun jämfört med i en storstadskommun. En del av detta kan dock säkerligen förklaras av ändrad befolkningssammansättning när det gäller ålder och socioekonomisk status.

Befolkningskoncentrationen kring de tre storstadsregionerna, regionala centrum och universitetsorter kommer sannolikt att fortsätta eftersom det i huvudsak är där utbildning och nya jobb kommer att finnas. Boendeform och lokalisering blir i allt högre grad en spegling av individens olika livsfaser. Detta gör att företeelser som tätortsnära glesbygd och de större städernas innerstäder kommer att fortsätta omformas och utvecklas. Glesbygden avfolkas allt mer samtidigt som vissa delar utvecklas mot mer fritidsorienterat säsongsboende.

Vi blir således fler, äldre och mer etniskt diversifierade i Sverige. Den fysiska rörligheten i befolkningen ökar på flera sätt, genom arbetspendling, tjänsteresor, turistresande och byten av boendeplats/ort.

2.6 Värderingar och livsstil

Trenden i sammanfattning:

- Konsumtion som livsstil
- Individualisering och självförverkligande
- Upplevelser som livsstil
- Ökad användning av alkohol och narkotika

Genom den ekonomiska tillväxten och globaliseringen har turismen liksom antalet utlandsboende ökat kraftigt. Detta leder sannolikt till att svenska medborgare kommer att bli inblandade i olyckor som inträffar utomlands i allt större utsträckning. Utrikesdepartementet uppskattar antalet svenska medborgare som omkommer i olyckor utomlands till cirka 250 personer per år. Nya krav ställs också på den enskilda eftersom svenska myndigheter inte kontrollerar säkerheten utomlands. Detta innebär att många av de åtgärder som traditionellt vidtas för att reducera risken i Sverige inte på samma sätt kan förutsättas vara vidtagna i andra länder. För närvarande pågår en statlig utredning för att klarlägga statens ansvar för medborgare som drabbas av en olyckshändelse utomlands. Ett sätt att reducera risken är genom internationella samarbeten liknande de som förekommer inom globala sektorer som flyg- och fartygstrafiken.

Det finns även indikationer på att allt mer riskfyllda aktiviteter genomförs vid turism såväl i Sverige som utomlands. Detta skulle kunna leda till att fler olyckor sker i samband med olika former av äventyrsturism.

Det ökade bruket av alkohol, narkotika och vissa läkemedel har stor betydelse för olycksutvecklingen och det framtida säkerhetsarbetet. Varje år omkommer ca 250 personer i oavsiktliga förgiftningar, varav ca 140 från alkoholförgiftningar och drygt 100 från narkotika eller läkemedel.

Utöver dessa direkta skador tillkommer ett stort antal indirekta skador vid t.ex. vägtrafikolyckor, drunkning och bränder. Bruk av alkohol och narkotika är en samverkande faktor bakom en stor andel av dödsolyckorna. Narkotika är inblandat vid 18 procent av alla dödsbränder och 13 procent av alla drunkningsolyckor. Alkohol är inblandat vid 43 procent av alla dödsbränder och 46 procent av alla drunkningsolyckor. För vissa åldersgrupper är andelen ändå högre.

Flera tecken tyder på att användningen av narkotika har ökat under senare år. Flertalet indikatorer pekar också på att det tyngre missbruket under 1990-talet och 2000-talets första hälft har ökat.

Bruket av alkohol ökade med över 20 procent mellan 2000 och 2003, men har sedan dess legat still. Faktorer som sänkt skatt på alkohol skulle kunna orsaka en ny ökning av alkoholkonsumtionen. Samhället visar nu allt mindre tolerans när berusade eller drogade personer orsakar olyckor eller tillgriper våld vilket sannolikt kommer att leda till ökade krav på övervakning och tester för att förhindra dessa olyckor.

Antalet personer som röker har minskat kraftigt under den senaste 20 års period. Mellan 1980 och 2003 har andelen rökare minskat från 31 procent till 17 procent. Detta leder till en minskad risk att omkomma i bränder. För den grupp som är mest utsatt för dödsfall till följd av bränder (män över 65 år) har minskningen varit ännu kraftigare – från ca 30 procent 1980 till ca 11 procent 2003.

För äldre är motion och rörlighetsträning en viktig faktor för att behålla rörlighet och styrka och på så sätt motverka fallolyckor. Genom de ökade effektivitetskrav som finns inom äldreomsorgen finns risk att denna typ av uppgifter prioriteras ner.

Den enskilde medborgarens ansvar i förhållande till det offentliga ansvarstagandet för säkerhet och säkerhetsarbete kommer att förändras. Vi kommer att se både ökade och minskade krav på offentligt ansvarstagande för risker som berör den enskilde. Generellt för riskhantering och säkerhetsarbete i samhället förväntar vi oss höjda krav på öppenhet, delaktighet och dialog mellan medborgare, myndigheter och olika verksamhetsutövare.

Individualiseringen handlar i hög grad om krav på självbestämmande och vikten av att vara en egen fri individ i förhållande till auktoriteter och olika kollektiv. I samhällets säkerhetsarbete måste vi också inse att olika grupper uppfattar, värderar och förhåller sig till risker på olika sätt. Deras förväntningar och krav på stöd och insats från samhällets sida varierar.

Ansvarskommittén påtalar den stora tillväxten av utlandsresande, krogliv, upplevelse- och äventyrsturism samt hälso- och välbefinnandeindustri. Mycket talar för att självförverkligandetrenden håller i sig och utvecklas ytterligare med helt nya riskscenarier som följd.

Svenskarna ansåg enligt Göteborgs Universitets SOM-undersökning 2005 att de mest oroande hoten för framtiden rör jordens klimat, terrorism och miljöförstöring. Även arbetslöshet, tredje världens fattigdom och naturkatastrofer låg högt på listningen. Inom Sverige uppfattades även sysselsättning, sjukvård, äldreomsorg och utbildning som de viktigaste problemområdena.

2.7 Om osäkerheter och om det otänkbara inträffar

I avsnitten innan har beskrivits tänkbara trender för samhällsutvecklingen inom en rad områden och hur det kan tänkas påverka risker och samhällets säkerhetsarbete på olika nivåer. I det framtida säkerhetsarbetet behövs också en medvetenhet om osäkerheter och en mental beredskap för att det otänkbara kan inträffa.

3 Historik och nuläge avseende olycks- och skadeutveckling

En normal vecka i Sverige omkommer nästan 60 personer till följd av olyckor, varav ungefär nio i vägtrafiken, drygt 28 till följd av fallolyckor, ett par i bränder och något fler i drunkningsolyckor. Under samma vecka läggs cirka två tusen personer in på sjukhus till följd av skador efter olyckor, 12 000 uppsöker en akutmottagning och 20 000 uppsöker primärvården.

Den kommunala räddningstjänsten rycker ut till 210 byggnadsbränder, 280 bränder som inte är i byggnader, 215 trafikolyckor, 10 drunkningar och drunkningstillbud samt 38 utsläpp av farliga ämnen. Samhällets kostnader för person- och egendomsolyckor uppgår en normal vecka till ca 700 miljoner kronor vilket är ungefär lika mycket som kostnaderna för skolan och barnomsorgen.

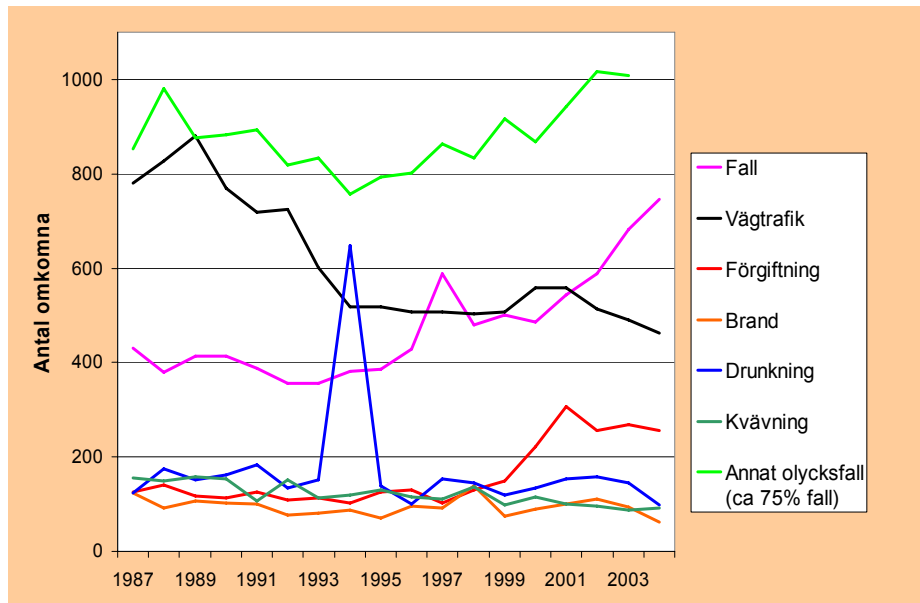
Två typer av olyckor intar en särställning när det gäller skador på egendom och det är bränder och trafikolyckor. Brandskador står för mellan 45 och 65 procent av skadekostnaderna och trafikskador står för nästan hela den återstående delen. Totalt uppgår skadekostnaderna till mellan 6 och 9 miljarder per år.

Att beskriva utvecklingen av miljöskador är svårare än för person och egendomsskador eftersom de inte är lika enkla att kvantifiera. Även om mått på utsläppt mängd finns att tillgå i många fall är det svårt att beskriva vilken påverkan det får på miljön på kort och lång sikt.

Mer om statistik över olycks- och skadeutvecklingen finns på www.raddningsverket.se/statistik.

3.1 Beskrivning av olycks- och skadeutvecklingen

När det gäller omkomna i olyckor finns det ingen tydlig trend för de senaste 20 åren. Under åren 1987 till 1996 minskade antalet omkomna från cirka 2800 till ca 2300 per år, men därefter har det skett en ökning till drygt 2900 omkomna år 2003. Samtidigt har det dock skett en tydlig övergång mellan olika olyckstyper som framgår av nedanstående diagram.



Figur 3 – Antal omkomna per år i olika olyckstyper mellan 1987 och 2004. Observera att det skett förändringar i sjukvårdens klassificeringar av förgiftningsolyckor under perioden (Källa: EpC/DOR).

Av ovanstående diagram framgår det att:

- antalet omkomna i trafiken minskade kraftigt fram till 1993 för att därefter endast förändras marginellt fram till 2001. Efter detta tycks vi se en ny period av minskat antal omkomna även om 2007 ser ut att kunna bli ett undantag. .
- Antalet bekräftade fallolyckor har ökat kraftigt från 431 omkomna år 1987 till 746 år 2004. Utöver dessa tillkommer ett stort antal fallolyckor som har klassificerats som annat olycksfall (fallolyckor utgör ca 75 % av denna kategori). Under 2004 uppgick detta bortfall till ca 750 dödsfall. Detta kan innebära att det verkliga antalet omkomna i fallolyckor överstiger 1400 per år.
- Antalet förgiftningsolyckor förefaller ha ökat med början 1997, men en stor del av denna ökning har med stor säkerhet att göra med sjukvårdens förändrade klassificering av missbruksrelaterade dödsfall. En viss reell ökning kan ha skett eftersom konsumtionen av såväl alkohol som droger har ökat under perioden.
- Antalet omkomna i drunkning respektive bränder förefaller vara svagt minskande.

Det kan även konstateras att enstaka större händelser som diskoteksbranden i Göteborg 1998 och Estonias förlisning 1994 får kraftigt genomslag i statistiken. Diagrammet innehåller inte de svenskar som omkom i tsunamin i södra Asien.

Fallolyckor

Fallolyckor är den olyckstyp som leder till flest dödsfall och skador och man har också sett en tydlig ökning över åren. Eftersom över 80 procent av de omkomna är 65 år och äldre inställer sig frågan om ökningen helt kan förklaras av en åldrande befolkning. Om hänsyn tas till att befolkningen har åldrats så minskar ökningen av antalet fallolyckor från 43 till 30 procent. Endast mellan 20 och 25 procent av ökningen mellan 1989 och 2002 kan hänföras till en åldrande befolkning. Resten av ökningen har andra orsaker, inte minst det ökade bruket av läkemedel. Det finns anledning att poängtera att eftersom andelen äldre i befolkningen kommer att fortsätta öka kommer detta att kunna förklara en allt större del av ökningen i framtiden.

Antalet fallolyckor förväntas öka kraftigt i samband med en åldrande befolkning och ett ökat bruk av vissa läkemedel. Osäkerhet finns kring utvecklingen av benskörhet, vilket kan ha stor påverkan på olycksutvecklingen.

Trafikolyckor

Antalet omkomna i trafikolyckor har minskat från sin topp på 1313 personer år 1966 till 440 personer år 2004. Detta trots att antalet bilar har ökat kraftigt under perioden. Två tydliga tidsperioder där antalet omkomna har minskat kan identifieras.

- 1970 till 1982 då antalet omkomna minskade med 42 procent, vilket har samband med genomförandet av en rad säkerhetsåtgärder som t ex hastighetsbegränsning på landsväg, bälteslagstiftning, högertrafik och krav på säkrare fordon.
- 1989 till 1996 då minskningen i huvudsak återfinns bland antalet omkomna passagerare och oskyddade trafikanter. Orsakerna till detta kan i stor utsträckning hänföras till säkerhetsarbete, som t.ex. hjälmanvändning på moped, bilbarnstolar och separering av oskyddade trafikanter genom cykelbanor.

För närvarande förefaller vi vara inne i en tredje period med minskade olyckor som började kring år 2000.

Utvecklingen är mycket beroende av säkerhetsarbetet som har haft en mycket stor påverkan historiskt och sannolikt också kommer att ha det i den nära framtiden. Ett ökat bruk av narkotika och av alkohol motverkar emellertid denna trend. Åtgärder krävs också för att motverka ett ökat antal olyckor med mopeder och motorcyklar under senare år.

Egendomsskador till följd av trafikolyckor både ökar till antal och kostnad. Mellan år 2000 och 2005 har ökningstakten varit ca 3 – 4.5 procent per år i fast penningvärde. En viktig anledning är sannolikt det ökade antalet bilar samt att fordonsflottan blir allt mer värdefull. Risken har därför sannolikt inte ökat. Troligtvis kommer dock kostnaderna att fortsätta öka. En

intressant utveckling är att fordonsförsäkringen i framtiden ska täcka hela kostnaden för en olycka inklusive inkomstbortfall.

Brandolyckor

Trenden för antalet omkomna i bränder är svagt minskande och har så varit sedan 1940 talet. Eftersom befolkningen ökat under denna period innebär det att risken per individ minskat med cirka 35 procent sedan dess. Män i åldrarna 15 till 64 år är den enda grupp där en tydlig minskning av risken att omkomma i bränder kan identifieras. Denna minskning kan delvis förklaras av minskad rökning, ökad förekomst av brandvarnare och av flamresistenta material. Samtidigt finns faktorer som ökar risken, som ökat bruk av alkohol och narkotika. En studie genomförd av Räddningsverkets visar att 43 procent av dem som omkommit i bränder mellan 1992 och 2002 hade alkohol i blodet och 18 procent hade narkotika i blodet.

Antalet byggnadsbränder har minskat något på senare år enligt såväl försäkringsbranschens statistik som Räddningsverkets insatsstatistik, men försäkringsstatiken visar att skadekostnaderna har varit konstanta under de senaste åren. Detta innebär att kostnaderna per brand har ökat. Då det inte finns några indikationer på att bränderna har blivit mer omfattande återfinns orsaken sannolikt i mer värdefulla inventarier. Sammantaget innebär detta att kostnaderna för brandskador sannolikt även i fortsättningen kommer att vara relativt konstant så länge tillväxten fortsätter.

Stora olyckor

Det finns ingen tydlig trend vare sig när man studerar antalet stora olyckor med minst fem döda eller antalet omkomna i dessa olyckor. Dock har det funnits några perioder som har varit mer drabbade av stora olyckor än andra under 1950-talet och 1970-talet. Inte heller när man studerar utvecklingen av stora olyckor inom EU återfinns någon tydlig trend. Endast en till två procent, utslaget över tid, av alla dödsfall till följd av olyckor kan hänföras till så kallade stora olyckor.

Vilka typer av stora olyckor som inträffat har varierat under olika perioder. Genomgående är dock att sedan 1950-talet har olyckor inom transportsystemet dominerat. Inledningsvis återfanns de omkomna i sjöolyckor, varefter det följde perioder med olyckor med flyg, spårtrafik och vägtrafik. Under 90-talet orsakade diskoteksbranden i Göteborg 1998 och försliningen av Estonia 1994 huvuddelen av dödsfallen i stora olyckor.

Olyckor med miljöpåverkan

Utsläppen av farliga ämnen på land är oftast små utsläpp av bensin och diesel i samband med trafikolyckor. Antalet stora utsläpp förefaller minska något över tid. Eftersom utsläppens påverkan på miljön bland annat beror på dess spridning till känsliga recipienter är det mycket svårt att uppskatta

vilken påverkan utsläppen har. Generellt kan dock sägas att denna typ av utsläpp har en lokal miljöpåverkan, men att dess påverkan på nationell eller global nivå sannolikt är mycket liten. Det finns faktorer som verkar för såväl en ökning som en minskning av antalet utsläpp. Riskminskande faktorer är till exempel en minskad användning av villaolja för uppvärmning och den utfasning av flera av de mest miljö- och hälsofarliga kemikalierna som har samband med den nya kemikalielagstiftningen (REACH). Flera faktorer ökar dock risken som till exempel ökad användning av kemikalier och ökade behov av bränslen.

Stor miljöpåverkan har också ofrivilliga avfallsbränder som kan vara en av de stora nationella källorna till bildning av dioxiner. Det finns indikationer på att dessa bränder kan vara ett ökande problem som dock på sikt bedöms kunna åtgärdas.

Vid alla typer av bränder bildas många giftiga ämnen eftersom förbränningen ofta inte är fullständig. Särskilt stort verkar brändernas bidrag till utsläpp av partiklar och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) vara, som är i samma storleksordning som utsläpp från andra nationella källor av betydelse. Utsläppen ökar då vatten sprutas på branden. Släckmedel orsakar också en relativt omfattande miljöpåverkan då kontaminerat släckvatten samt skum, som ibland innehåller farliga och svårnedbrytbara organiska ämnen, släpps ut i miljön.

Riskbilden för transporter av petroleumprodukter på hav kan förväntas öka på grund av fler transporter, större laster samt att många fartyg blir äldre och har låg säkerhetsstandard. Särskilt ökar transportererna av mer svårsanerad olja som ger större miljökonsekvenser vid utsläpp. På sikt förväntas dock riskbilden förbättras, delvis som ett resultat av internationellt arbete men även att fartygsflottan upprustas allt eftersom. Allt detta gör att om inte myndigheternas övervakning och kontroll ökar kan miljökonsekvenserna för haven eventuellt öka, åtminstone för en tid framöver.

Om vi får den klimatförändring som utvecklingen pekar mot kommer naturolyckor att bli vanligare. För att minska konsekvenserna av ett förändrat klimat måste samhället anpassas. Denna anpassning kommer sannolikt inte att hinna utvecklas i samma takt som naturolyckorna ökar. Därför förväntas en ökad frekvens av naturolycksrelaterade miljöeffekter såsom övergödning och spridning av föroreningar.

3.2 För olyckor utsatta grupper

Att identifiera grupper som ofta är utsatta för olyckor är av central betydelse för säkerhetsarbetet. En sådan grupp är personer över 65 år där risken för att omkomma i olyckor generellt sett är cirka fyra gånger så stor som för befolkningen som helhet. Den förhöjda risken för fallolyckor är särskilt tydlig, men en ökad risk finns även för kvävning, extrem kyla och brand. Viss förhöjd risk återfinns även för vägtrafik- och drunkningsolyckor medan risken för förgiftning är något lägre än för resten av befolkningen.

En annan grupp som av förklarliga skäl har varit i fokus för säkerhetsarbetet är barn. Risken för barn att omkomma i olyckor är dock mindre än för befolkningen i stort. Under de senaste två decennierna har antalet barn som omkommit i olyckor mer än halverats från cirka 160 till cirka 70 per år. Av dessa är cirka 66 räddade liv från trafikolyckor.

Social och ekonomisk status är även det en faktor som påverkar risken att omkomma genom olyckor. Enligt en undersökning genomförd av Socialstyrelsen är risken för att omkomma i olyckor mer än dubbelt så hög för låginkomsttagare mellan 30 och 64 år som för höginkomsttagare i samma åldersgrupp. Det har emellertid visat sig att det inte är inkomsten i sig som har den största påverkan på olycksrisken utan snarare relationen till omgivningens inkomster.

4 Säkerhetsarbetets utveckling

I projektet används begreppet säkerhetsarbete som en samlad benämning på det arbete som olika aktörer i samhället utför för att minska sannolikheten för att negativa händelser ska inträffa och för att mildra konsekvenserna av de händelser som ändå inträffar.

Definitioner blir ofta föremål för en omfattande diskussion. Det gäller även begreppet säkerhetsarbete. Vissa forskare räknar in samtliga aktiviteter, såväl avsiktliga som oavsiktliga, som kan bidra till minskade skador och förluster. Syftet med detta är att täcka in allt från personlig säkerhet till säkerhetspolitik. Nackdelen är att i princip alla aktiviteter på något sätt påverkar säkerheten vilket gör definitionen mycket vid.

Ett alternativt sätt att se på säkerhetsarbete är baserat på intention snarare än effekt, vilket skulle kunna leda till följande definition:

Säkerhetsarbete är åtgärder vars syfte är att öka säkerheten

Då kan till exempel en ny lagstiftning som syftar till att höja säkerheten men som inte lyckas med det, fortfarande ses som säkerhetsarbete om än ett dåligt sådant. Genom uppföljning och utvärdering kan man sedan bedöma om säkerhetsarbete har varit effektivt eller ineffektivt. Aktiviteter som har påverkat risknivån men som inte hade detta syfte ses inte som säkerhetsarbete.

4.1 Säkerhetsarbetet i Sverige

Det finns många aktörer som bedriver säkerhetsarbete på olika nivåer i samhället. En tydlig trend är att ansvar flyttas från nationell nivå till lägre samhällsnivåer. Förändringen genomförs från statens sida genom att i allt högre grad använda sig av ramlagar där olika former av målstyrning och krav på systematiska arbetsprocesser ersätter detaljerade krav och regler.

Inom områdena olycks- och krishantering har förutsättningarna förändrats påtagligt de senaste åren, exempelvis har kommunernas roll förtydligats. Väl fungerande relationer mellan nationella, regionala, kommunala och övriga aktörer är avgörande för att uppnå ett effektivt säkerhetsarbete. På räddningstjänstområdet är lagstiftningens syfte att det allmänna ska hålla en organisation som kan ingripa när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Först om en olycka inträffar eller överhängande fara råder för att en olycka skall inträffa och den enskilde inte själv kan klara situationen är det samhällets skyldighet att ingripa. Räddningstjänstbegreppet har konstruerats med utgångspunkt för denna princip.

På nationell nivå har riksdag och regering ett övergripande ansvar för säkerhetsarbetet medan stora delar av verkställigheten sker genom centrala och regionala myndigheter. Bland annat har Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten roller i detta avseende.

Räddningsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning samt för frågor om transporter av farligt gods på land, brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Krisberedskapsmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar och ska i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga.

Utöver dessa två myndigheter finns på central nivå en rad andra myndigheter som direkt eller indirekt ansvar för säkerhetsarbete. Exempelvis arbetar Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen med normgivning och tillsyn inom trafiksäkerhetsområdet. Konsumentverket hanterar frågor om produktsäkerhet vilket även inkluderar ansvar för säkerhetsarbetet för kommersiella tjänster. Andra centrala myndigheter som Elsäkerhetsverket, Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket, Boverket och Kustbevakningen ansvarar för utveckling av skydd och säkerhet inom sina respektive områden.

Trygghets- och säkerhetsfrågorna berör en rad olika områden i kommunernas och landstingens verksamhet. Under 2007 lägger Sveriges Kommuner och Landsting ett särskilt fokus på trygghet som välfärdsfaktor. Arbetet fokuserar på tre områden:

- Relevanta mätningar för att kunna sätta upp väsentliga mål; öppna jämförelser är något som utvecklats inom flera områden och nu står trygghetsområdet på tur.
- Göra kartläggningar samt lyfta fram goda exempel på samverkan kring trygghetsfrågor; gränssnittet mellan stat, kommun och landsting/regioner samt gränssnittet inom kommunen utreds och analyseras.
- Tänka fritt och tänka nytt; en bred dialog för att finna möjligheter och strategiska allianser för framtiden inom trygghets- och säkerhetsområdet.

Sveriges medlemskap i EU har exempelvis medfört anpassning till olika harmoniserade regelverk som produktdirektivet och arbetstidsdirektivet, se vidare avsnitt 4.5.

Närmare beskrivning av utvecklingen av lagstiftning mm inom områdena räddningstjänst, krishantering, miljö och farliga ämnen finns i bilaga 1.

4.2 Enskildas säkerhetsarbete

På senare tid betonas alltmer den enskildes ansvar. Enligt lagen om skydd mot olyckor har den enskilde – fysisk eller juridisk person – ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand ansvarar den enskilde för att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skadorna. Samhället utövar tillsyn över de mer specifika skyldigheter som den enskilde har i dessa avseenden enligt olika lagstiftningar.

Särskilda skyldigheter för den enskilde finns till exempel inom områdena brandförebyggande som ägare av byggnad, som anläggningsägare för farlig verksamhet, som verksamhetsutövare enligt Sevesolagen, Miljöbalken och lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Ett helt annat uttryck för överföring av ansvar till den enskilde finns på räddningstjänstområdet där den enskilde numera själv genom studiemedel får bekosta sin utbildning till en grundkompetens för arbete inom området. Utbildningen bedrivs som en tvåårig eftergymnasial utbildning.

För att motivera enskilda människor att vidta egna säkerhetsåtgärder krävs att kommuner, staten och andra samhällsorgan samt exempelvis enskilda utövare av farlig verksamhet tydliggör och kommunicerar riskerna i samhället.

4.2.1 Frivillig verksamhet

Frivilliga insatser kompletterar och stärker kommunernas arbete i fråga om såväl olycksförebyggande arbete som räddningstjänst och krishantering. Det frivilliga engagemanget sker genom de etablerade frivilliga försvarsorganisationerna, men även genom andra demokratiskt uppbyggda och ideella organisationer. Idag finns också frivilligt arbete i icke organiserad form, som till exempel volontärarbete inom omsorgen. Detta bör också vara positivt i ett olycksförebyggande perspektiv.

Den grundläggande delen av frivilligt engagemang inriktas på information och utbildning om samhällets samlade säkerhetsarbete, risk- och olycksutvecklingen i samhället samt samspelet mellan offentliga och enskilda säkerhetsåtgärder, men också rörande skyddsåtgärder som den enskilda medborgaren själv kan vidta.

Det frivilliga engagemanget ger också förutsättningar för att åstadkomma personell förstärkning av de offentliga organen vid hantering av svåra olyckor, kriser och katastrofer. Frivillig medverkan bör kunna ha särskild betydelse vid kriser och katastrofer för att komplettera och förstärka yrkesverksam personal i kommunerna.

Frivillig medverkan bedöms ha stor betydelse vid svåra olyckor, kriser och katastrofer som kräver förstärkningspersonal i stort antal, som under en längre tid utför omfattande praktiska insatser. Det kan gälla vid naturolyckor som omfattande översvämningar och hårda stormar, som också kan leda till

att försörjningssystemen delvis bryter samman. Det kan också gälla vid utsläpp eller fara för utsläpp av farliga ämnen.

Erfarenheterna av frivilligt engagemang för insatser vid allvarliga händelser och katastrofer under de senaste åren visar att det finns goda förutsättningar för ett omfattande frivilligt åtagande i samhällets säkerhetsarbete. Det är således inte omfattningen av människors villighet och engagemang för medverkan i frivilliga insatser som är gränssättande.

Det behövs en ny sammanhållen och systematisk utbildning av frivilliga, som tar tillvara människors vilja att frivilligt hjälpa till vid kriser och katastrofer och som med statligt stöd engagerar frivilligorganisationer och enskilda individer i samhällets säkerhetsarbete. Det finns också skäl för att på ett mer systematiskt sätt ta tillvara kompetens som förvärvats genom tidigare yrkes- och pliktutbildning. Inom området skydd mot olyckor kan detta i första hand gälla människor som genomgått utbildning i räddningsinsatser för räddningsmän.

4.3 Lokalt säkerhetsarbete

Säkerhetsarbetet på kommunal nivå kan i stora drag delas in i huvudområdena; internt skydd, skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Arbets sättet är likartat mellan dessa områden och kan med fördel integreras. Utgångspunkten är en kartläggning av kommunens risker och sårbarheter, så att åtgärder kan vidtas för att säkerställa kommunens möjlighet att bedriva sin verksamhet i enlighet med givna uppdrag.

Övergripande mål och de skyldigheter som kommunen har enligt olika lagstiftningar ligger till grund för ambitionsnivån inom de olika delarna av kommunens säkerhetsarbete. Intentionerna med lagen om skydd mot olyckor bygger på att kommunerna finner egna former för hur de vill arbeta med olycks- och skadeförebyggande arbete.

Inre skydd är kommunens skydd av egna fysiska tillgångar. I detta ingår till exempel inbrottsskydd och brandskydd av skolor samt försäkringsskydd

Inom krisberedskapsområdet har utvecklingen gått från att planera för hanteringen av en eventuell krigssituation till att planera för kommunens hantering av extraordinära händelser, oavsett orsak. Bland annat på grund av händelser i vår omvärld har synen på samhällets risk- och krishantering förändrats och därmed även kompetensen och utbildningen inom området. Det är fullt möjligt att kommunens funktion för säkerhetssamordning inom en snar framtid utvecklats till ett helt nytt kompetensområde.

Utredningen *Alltid redo* har lämnat förslag på bildandet av en ny säkerhetsmyndighet med ett helhetsansvar inom området skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Om detta blir verklighet kommer staten att organisera sig i enlighet med det uppdrag som kommunen redan har inom området. Det finns också behov av en bättre samordning av de regelverk som styr kommunernas planering inför olyckor och kriser. En trolig

utveckling är att vissa kommuner kommer att samla dessa uppdrag i en och samma förvaltning.

En viktig del i utvecklingen av det kommunala säkerhetsarbetet är förutom en ny lagstiftning, även det förändrade utbildningssystemet inom området med bland annat den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor.

Sammanfattningsvis, kanske den tydligaste trenden av alla, är att formerna för det kommunala säkerhetsarbetet utvecklas i mycket olika riktningar i olika kommuner. Det som tidigare såg relativt lika ut ser nu ut att gå mot en stor mångfald och variation och det är troligt att den utvecklingen fortsätter, allt utifrån lokala förutsättningar och ambitioner.

4.3.1 Kommunal räddningstjänst

Kommunen har enligt lagen om skydd mot olyckor ansvar för räddningstjänst inom kommunen.

Kommunernas sätt att organisera säkerhetsarbetet varierar. En tydlig trend är ett ökat samarbete mellan kommuner, antingen genom civilrättsliga avtal, gemensam nämnd för räddningstjänsten eller kommunalförbund för räddningstjänsten och övriga uppgifter enligt lagen. Fler och fler kommuner går samman i kommunalförbund för räddningstjänstverksamheten. Storleken på förbunden varierar, vissa tangerar regionstorlek. Det finns också exempel på sådan samordning inom krisberedskapsområdet.

Samtidigt har fokus på kommunens helhetsansvar inom säkerhetsområdet gjort att många räddningstjänster på ett helt annat sätt än tidigare deltar som en bred aktör. Räddningstjänstförvaltningen har i vissa fall utvecklats till kommunens centrala aktör inom trygghetsområdet och bytt namn till kommunens förvaltning för risk- och säkerhetsfrågor eller motsvarande. I andra kommuner kan det vara helt andra aktörer än räddningstjänsten som har den centrala samordnande rollen för säkerhetsarbetet.

I dagsläget finns inga möjligheter för kommunen att upphandla räddningstjänstverksamhet då de som utför räddningstjänst måste vara anställda av kommunen. Av samma anledning går det inte att ha kommunala bolag för verksamheten.

Den insatsstatistik som rapporteras till Räddningsverket sedan 1996 baseras på en gemensam mall. Trots detta förekommer variationer i hur insatserna bedöms och registreras. Detta gäller särskilt tolkningen av hur långt samhällets skyldigheter för att ingripa vid en olycka sträcker sig. Kommunerna hanterar också insatser vid olyckor på ett varierande sätt. Ett tydligt exempel på detta är ett ökat antal insatser i samband med trafikolyckor, som i huvudsak beror på förändrade larmplaner.

Räddningstjänsternas insatsstatistik fokuserar till stor del på kvantitativa mått vilket gör det svårt att bedöma om det har skett en utveckling av kvalitén på insatserna.

Det är dock möjligt att utläsa ett antal övergripande trender för de kommunala räddningstjänsternas insatser under den senaste 20-årsperioden.

- Insatser vid brand i byggnad har minskat något medan insatser vid trafikolyckor har ökat med cirka 70 procent, sannolikt till följd av ändrade larmplaner.
- Insatser vid drunkningsolyckor låg relativt konstant på mellan 500 och 600 insatser per år fram till år 2003 men har därefter minskat till cirka 400.
- Antalet insatser mot utsläpp av farliga ämnen har mellan år 1996 och 2004 minskat med cirka 36 %.
- Brand i annat än byggnad varierar kraftigt från år till år, sannolikt beroende på vädret under vår- och sommarmånaderna.

För olyckstypen brand i byggnad består minskningen av ett mindre antal insatser vid brand i bostäder. Där återfinns den kraftigaste minskningen för soteld vilket kan ha samband med ett ökat användande av alternativa uppvärmningssätt.

Trots att antalet omkomna i drunkning enligt dödsorsaksregistret har varit konstant under perioden finns en tydlig minskning av antalet insatser vid drunkningsolyckor sedan år 2003. Vilka orsaker som ligger bakom detta har inte kunnat identifieras, men sannolikt är att räddningstjänsten inte i samma utsträckning som tidigare är engagerade i eftersök av drunknade personer.

Utöver de skyldigheter som anges i lagstiftningen genomför den kommunala räddningstjänsten också andra insatser till följd av uppdrag. Exempel på sådana uppdrag är;

- I Väntan På Ambulans (IVPA) som under de senaste tio åren har ökat med drygt 50 procent.
- Insatser i samband med hot om självmord har tillkommit under perioden. Statistik saknas över hur vanligt förekommande dessa insatser är.
- Insatser vid trygghets- och inbrottslarm som legat konstant på cirka 2500 under perioden.

En annan tydlig trend är svårigheten att rekrytera deltidsanställd räddningstjänstpersonal, som är den största personalkategorin i dagsläget. Detta medför att kommunerna på ett annat sätt än tidigare börjar titta på hur olika kommunala verksamheter kan slås samman till en funktion med 24-timmarsberedskap. Lösningarna kan variera mycket i olika delar av landet, förutsättningarna är helt annorlunda i en glesbygdskommun jämfört med en storstads- eller förortskommun.

Den tekniska utvecklingen för att förbättra räddningstjänstens insatser mot brand i byggnad har varit mycket omfattande under perioden. Exempel på detta är värmekameror, utrustning för insatser vid trafikolyckor, förbättrade skyddskläder för insatspersonal och skärsläckare.

En modell för att analysera hur effektiv räddningstjänsten är på att släcka villabränder har utvecklats vid Karlstads Universitet. Tillämpningen av metoden visar att ingen tydlig förändring av effektiviteten har skett under perioden. Teknikutvecklingen har därmed varit kostnadsdrivande då den ökat kostnaderna för tekniska plattformar och personalutveckling.

En svår fråga är om kommunerna fullt ut dragit nytta av teknikutvecklingen inom räddningstjänstområdet och att därmed till exempel beredskapen har kunnat anpassas optimalt. Något entydigt svar på den frågan kan inte ges utan en grundlig analys. Utöver riskbilden har reglerna om rök- och kemdykning och personalens arbetstider en styrande inverkan. Däremot kan det vara så att inte alla kommunala räddningstjänstorganisationer fullt ut är baserade på de risker som finns utan att också regler om rök- och kemdykning och personalens arbetstider har haft en styrande inverkan. Det är dock viktigt att påpeka att varje enskild kommun fattar beslut om sin organisation för räddningstjänst. Det är tillsynsmyndigheterna som bedömer om kommunen når upp till de mål och andra skyldigheter som lagstiftningen sätter upp. Det kan också vara så att kommunen väljer att dimensionera och använda sin organisation för räddningstjänst även för andra uppgifter än de som följer av lagen om skydd mot olyckor.

Under perioden har

- Antalet brandstationer minskat något,
- Antalet heltidsbrandmän i beredskap dagtid på vardagar legat konstant på cirka 700,
- Antalet deltidbrandmän i beredskap minskat med cirka 100 personer till 2371 personer
- Täckningsgraden för kommunal räddningstjänst har varit konstant vilket innebär att cirka 77 procent av befolkningen nås inom 10 minuter och cirka 95 procent nås inom 20 minuter.

Utöver kommunernas ansvar för att bedriva räddningstjänst finns också ett statligt ansvar för fjällräddning, flygräddning, sjöräddning samt miljöräddning till sjöss. Vidare får länsstyrelserna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser.

Länsstyrelserna har vidare ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, se vidare avsnitt 4.4.

4.3.2 Kommunernas arbete med handlingsprogram

I lagen om skydd mot olyckor (LSO) anges övergripande och riktningsgivande nationella mål för verksamheten skydd mot olyckor som utifrån den lokala riskbilden ska omsättas i lokala verksamhetsmål. Verksamhetsmålen ska anges i kommunens handlingsprogram för räddningstjänst och för förebyggande verksamhet. Det är en uppgift för tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna, att följa upp och utvärdera om kommunerna når upp till de nationella målen och om den kompetens som upprätthålls är tillräcklig.

Handlingsprogrammen ska svara mot det nationella målet att

”bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor”

Handlingsprogrammet för räddningstjänst ska ange målet för verksamheten samt de risker för olyckor som finns i kommunen som kan leda till räddningsinsatser. Kommunens förmåga att göra sådana insatser ska redovisas. Förmågan ska redovisas för fred och under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet för den förebyggande verksamheten ska ange målet för verksamheten samt de risker som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska anges hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras. Båda programmen, som kan inordnas i ett dokument, ska efter samråd med bland andra länsstyrelsen antas av kommunfullmäktige eller i fråga om kommunalförbund av den beslutande församlingen.

Begreppet skydd mot olyckor är inte definierat i lagen men kommunens skyldigheter begränsas till olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Lagens intentioner är dock vidare och syftet är att kommunerna ska utveckla verksamheten inom det förebyggande området och ta ett större grepp för att skapa ett skydd också mot sådana olyckor som inte leder till räddningsinsatser. Lagen innehåller inga begränsningar för kommunerna att utveckla handlingsprogrammet för den förebyggande verksamheten så att det omfattar en vidare syn på säkerhet och trygghet.

Programmet för räddningstjänst ska också svara upp mot det nationella målet i lagen om att

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

Verksamhetsmål angivna i lagen är

- att kommunen skall, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder,
- att kommunen, utan att andras ansvar inskränks, ska verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.
- att kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet, samt
- att kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt lagen skall samordna verksamheten samt samarbeta med andra som berörs.

Räddningsverket har genom uppföljning och seminarier samlat erfarenheter från arbetet med kommunala handlingsprogram under perioden 2005-2006. I sammanställningen har bland annat nedanstående erfarenheter redovisats:

- Införandet av LSO har till viss del inneburit ett förändrat synsätt för kommunerna.

- Arbetet med handlingsprogram för förebyggande verksamhet är en ny arbetsuppgift. Trots det bedömer verket att ansatsen för programmen generellt sett satts högt och att de motsvarar intentionerna i lagstiftningen.
- Frågor om rengöring och brandskyddskontroll är viktiga för att förebygga brand och dessa frågor har generellt sett getts alltför lite utrymme i handlingsprogrammen och de bör fortsättningsvis ges en högre prioritet.
- Handlingsprogrammen för räddningstjänst har generellt hållit högre kvalitet, vilket kan förklaras av erfarenheter från det tidigare arbetet med räddningstjänstplanerna.

Forskning pekar på att kommunikation om skydds- och säkerhetsfrågor ökat inom kommunerna. Frågorna har också fått en större tyngd genom att förvaltningschefer och kommundirektörer deltagit i arbetet med handlingsprogram för skydd mot olyckor. Ambitionen att få till stånd ett tvärsektoriellt arbete inom kommunen, och samverkan mellan olika aktörer i skydds- och säkerhetsfrågor har till viss del uppnåtts. I det första handlingsprogrammet har kommunen som regel fokuserat på sådana olyckor som kan föranleda räddningsinsats, men avsikten är i många fall ett bredare angreppssätt till nästa program.

Eftersom skillnaderna är stora mellan olika kommuner är det omöjligt att dra generella slutsatser. I många kommuner saknas resurser för mera ingående processarbete och handlingsprogrammen har tillkommit under tidspress.

Noteras kan också flera goda exempel, där arbetet bedrivits enligt lagstiftarens intentioner och där programmen innehåller de obligatoriska delarna, men där även lagens intentioner i en vidare mening beaktats.

I Räddningsverkets årliga uppföljning av kommunernas arbete behandlas även frågor med anknytning till handlingsprogrammen. Där anger ungefär 60 procent av kommunerna att man har egenkontroll som använts för uppföljning av målen enligt handlingsprogrammet. Övriga svarar att målen inte följts upp, men att en uppföljning planeras inför arbetet med de nya programmen. Vidare framgår att de kommunala riskanalyserna för olyckor som kan föranleda räddningsinsats i 24 procent av kommunerna är mer än fem år gamla.

Mycket tyder på att ett systematiskt säkerhetsarbete i många kommuner kan utvecklas. Analyser av säkerheten och skyddet i kommunen behöver förbättras. Analyser är grundläggande för arbetet, utan tillförlitliga analyser blir processarbetet inte meningsfullt. Säkerheten bör också jämföras med säkerheten i andra kommuner med ungefär liknande förhållanden och det sker vanligen inte.

4.4 Regionalt säkerhetsarbete

Lagstiftningens förändring under perioden har också medfört en förändrad roll på regional nivå. Konkret innebär detta att länsstyrelserna från att ha en kontrollerande och planerande roll idag också har fler uppgifter av samordnande och stödjande karaktär. Orsakerna till förändringen går att finna i den ambition som finns från lagstiftarens sida att flytta ansvar och befogenheter nedåt i samhällsstrukturen.

4.4.1 Länsstyrelsen

Länsstyrelsens uppgifter inom området omfattar såväl lagen om skydd mot olyckor som lagen om extraordinära händelser. När det gäller lagen om skydd mot olyckor bedriver länsstyrelserna tillsyn av kommunernas arbete samt stöttar kommunerna i arbetet med att nå intentionerna i lagen. Genom lagen om extraordinära händelser regleras länsstyrelsens ansvar i krishanteringssystemet. Utöver detta har länsstyrelsen också ansvar inom områdena miljöskydd och samhällsplanering.

Lagen om skydd mot olyckor

Länsstyrelserna ansvarar för att det finns en beredskapsplan för räddningstjänst vid olycka med utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning, vare sig den ligger i Sverige eller i utlandet. Länsstyrelsen ska vid en sådan olycka utse räddningsledare samt upprätta stab och övriga funktioner som är nödvändiga till stöd för ledning av insatsen. Länsstyrelsen utbildar och övar den personal som ingår i räddningstjänstorganisationen. De av länsstyrelserna uttagna räddningsledarna och informatörerna utbildas av Räddningsverket. Länsstyrelsen ansvarar även för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Länsstyrelserna i länen med kärnkraftverk har en personellt större räddningstjänstorganisation än övriga länsstyrelser och har liksom övriga länsstyrelser alltid en vakthavande beslutsfattare i beredskap.

En länsstyrelse får vid omfattande räddningsinsatser ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Länsstyrelsen skall också upprätta de planer som behövs för ett sådant övertagande. Bestämmelser om detta finns i lagen och förordningen om skydd mot olyckor. Motsvarande bestämmelser om övertagande av ansvaret fanns före 2004 i räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. Den tydliga skillnaden var dock att lagstiftningen före 2004 angav att länsstyrelsen skulle ta över ansvaret under motsvarande förutsättningar.

Samtliga 21 länsstyrelser har en plan för att kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Av dessa har 19 länsstyrelser utsett presumtiva räddningsledare som kan leda räddningstjänsten. Vanligtvis rör detta sig om

4-5 räddningschefer i länets större kommuner och företrädesvis har de utsedda räddningsledarna brandingenjörskompetens.

Länsstyrelsens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst har endast skett vid tre tillfällen. Dessa övertaganden avser länsstyrelsen i Jämtlands län vid tågolycka med farligt gods i Bräcke kommun år 1997. Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län övertog ansvaret i Arvika och Säffle kommuner respektive i Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund i samband med översvämningar hösten 2000. Vid övertagandet i Jämtland var syftet att kunna samordna resurser från flera kommuner. I Värmland och Västra Götalands län var syftet att kunna utöka avtappningen från Byälven/Glafsforden respektive Vänern.

Tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Enligt bestämmelserna i LSO skall länsstyrelsen svara för tillsynen inom länet över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det är också en uppgift för länsstyrelserna att följa upp och utvärdera om den enskilda kommunen når upp till de nationella målen och om den kompetens som upprätthålls är tillräcklig med hänsyn till de mål som lagstiftningen ställer upp.

Räddningsverket och länsstyrelserna genomför årligen en uppföljning av kommunernas verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor. Uppföljningen ingår som en del i den statliga tillsynen över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet. Syftet med uppföljningen är att skapa en regional och nationell bild över verksamheten inom området. Uppföljningen ska kunna användas i kommunernas egen uppföljning och utvärdering av verksamheten men även av länsstyrelserna för regional uppföljning samt för planering och inriktning av tillsynsverksamheten.

Utöver den tillsyn som länsstyrelserna ska svara för finns också bestämmelser i lagen om skydd mot olyckor om att länsstyrelserna genom rådgivning och information ska stödja kommunerna i deras verksamhet. Bestämmelserna har tillkommit för att markera att tillsynsuppgiften skall skiljas från ren rådgivning som alltså faller utanför tillsynen.

Krishanteringssystemet

Länsstyrelserna skall inom sitt geografiska område vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer som kommuner, landsting och näringsliv och den nationella nivån. Vid händelser med direkta konsekvenser i flera kommuner kan en samordnad ledning på regional nivå krävas. Det är länsstyrelserna som är ansvariga för denna samordning. I detta ligger bland annat att länsstyrelsen inom sitt geografiska område ska verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,

- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas under sådana förhållanden, och att
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Det är länsstyrelsernas uppgift att, utan att ta över någon annans ansvar, samverka med och stödja kommuner, myndigheter, företag m.fl. som är primärt ansvariga för krishantering i länet. Länsstyrelserna bör därför stödja aktörerna, särskilt kommunerna, när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt i fråga om utbildning och övning. Länsstyrelserna ska också sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser.

Tillsyn enligt lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen)

Länsstyrelserna svarar för den operativa tillsynen enligt Sevesolagen över verksamheterna som är indelade i en högre och en lägre kravnivå. Totalt omfattas cirka 350 verksamheter ungefär hälften på vardera kravnivån. Syftet med tillsynen är att följa upp att verksamhetsutövarna förebygger risker för allvarliga kemikalieolyckor.

För varje verksamhet ska länsstyrelsen ta fram ett tillsynsprogram som för verksamheter på den högre kravnivån ska grunda sig på en analys och en planmässig bedömning av riskerna för allvarliga kemikalieolyckor i samband med verksamheten.

Information om den operativa tillsyn som sker enligt Sevesolagen samlas in via länsstyrelserna i Räddningsverkets tillsynsdatas. För att få en så bra nationell bild av tillsynen på Seveso II – direktivets område som möjligt, har även Arbetsmiljöinspektionerna möjlighet att ta del av informationen i databasen.

Tillsynen på Seveso-området berör flera lagstiftningar och tillsynsmyndigheter på både central och regional/lokal nivå. På nationell nivå sker samverkan bland annat genom den nationella Sevesogruppen med arbetsgrupper. Genom dessa grupper ges bland annat kompetensutveckling och stöd i tolkningsfrågor till tillsynsmyndigheterna.

4.4.2 Landstingen

Landstingen ansvarar för allmän hälso- och sjukvård samt tandvård. Vissa landsting svarar även för uppgifter inom områdena kommunikation, kultur och länsutveckling.

En av uppgifterna för landstingens och dess hälso- och sjukvård är att arbeta förebyggande inom till exempel barn- och mödrahälsovård och att utveckla

folkhälsoarbetet inom länet. Vårdcentralerna med distriktsläkare och distriktsköterskor tar vid kontakt med invånarna ofta upp till exempel säkerhetsfrämjande information som halkskydd, huvudskydd och barnskydd i bil. En rad förebyggande arbete pågår på olika ställen i landet inom landsting/regioner.

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska landstinget enligt hälso- och sjukvårdslagen samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare (exempelvis inom det skadeförebyggande området). Landstinget ska även planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls.

Räddningsverket har, i samråd med Socialstyrelsen (Epidemiologiskt Centrum), till uppgift att samordna möten med hälso- och sjukvårdens skaderegistrerare. Syftet är att ha erfarenhetsutbyte och att presentera nyheter inom området. Nära hälften av landstingen har någon form av sjukvårdsbaserad personskaderegistrering vid akutmottagningar och/eller vid jour- samt vårdcentraler.

Något fler än hälften av landstingen har trafikskaderegistrering i samarbete med Vägverket. Även vissa tandläkarmottagningar samlar in uppgifter om skador.

Ansvar för att vården är säker ligger hos ledningen för landstingen/regionerna. Patientsäkerhet handlar framför allt om att bygga upp en väl fungerande avvikelshantering för att på ett systematiskt sätt samla, analysera och återrapportera åtgärdade avvikelser. I en handbok för patientsäkerhet beskrivs hur man praktiskt kan arbeta för en ökad patientsäkerhet (Socialstyrelsen, 2005).

Hälso- och sjukvården har rapporteringsskyldighet till Socialstyrelsen när det gäller dödsorsaker och vårdtillfällen i den slutna vården samt samtliga läkarbesök i den öppna vården, exklusive primärvård.

4.5 Internationellt säkerhetsarbete

Den reglering som under åren har växt fram inom EU på risk- och säkerhetsområdet baseras på det mandat som getts av medlemsstaterna i EU:s fördrag. Fördragen bestämmer politikens rättsliga, politiska och ekonomiska avsikter, för närvarande gäller EG- och EU-fördragen. Ett nytt samlat konstitutionellt fördrag är under förhandling av Europas stats- och regeringschefer.

När det gäller risk och säkerhetsfrågor är de idag politiskt prioriterade efter de senaste årens större olyckor, katastrofer och terroristattacker. Räddningstjänstområdet är ett politikområde som inte nämns explicit i det gällande fördraget. I dag ska EU endast ta initiativ på området om detta skulle visa sig nödvändigt för EU och medlemsstaterna. Beslutet tas sedan med enhällighet. Området har således en svag rättslig grund och är

mellanstatligt. Kommissionens initiativförmåga och mandat på området är i dag vagt.

Likväl är räddningstjänstområdet ett område som på senare tid har kommit att utvecklas drastiskt. Från det att EU:s medlemsstater formellt enades om att samordna sina räddningstjänststrategier första gången 1985 då det handlade om gränsöverskridande naturkatastrofer, främst skogsbränder, till dagens gemenskapsmekanism. Gemenskapsmekanismen är kommissionens verktyg för att underlätta ömsesidig assistans mellan medlemsstaterna i händelse av större olyckor och katastrofer och antogs under 2001.

I förslaget till ny konstitution syns tydligt att räddningstjänstområdet är ett för EU prioriterat och viktigt område. I detta ges räddningstjänstområdet en egen rättslig grund och skulle tillsammans med kommissionens utökade mandat innebära helt nya befogenheter inom området. Konkret innebär konstitutionsförslaget att EU ges mandat att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas egna åtgärder på räddningstjänstområdet. Detta innebär att kommissionen kan ta alla former av initiativ som de anser stödjer, samordnar eller kompletterar medlemsstaternas egna åtgärder inom området samt att de kommer att tas med kvalificerad majoritet.

Vid sidan av den särskilda artikeln för räddningstjänst introduceras en så kallad solidaritetsklausul i det nya konstitutionella fördraget. Klausulen går i korthet ut på att medlemsstaterna lovar att med alla till buds stående medel, såväl militära som civila, komma till varandras hjälp om en terrorattack, en naturkatastrof eller en katastrof förorsakad av människor skulle drabba en annan medlemsstat. Med en strikt tolkning innebär klausulen å ena sidan att Sverige är förpliktigad att ställa upp med räddningsresurser om en annan medlemsstat ber om hjälp i samband med någon större olycka eller katastrof. Å andra sidan kan Sverige kräva att andra medlemsstater bistår med räddningsresurser om vi skulle drabbas av en större olycka eller katastrof.

EU reglerar också vissa sakområden i syfte att göra samhället säkrare. Några exempel på detta är EU-regleringen inom områdena kemikaliehantering (Seveso), farligt gods samt brandfarliga och explosiva varor. Inom EU antas också standarder inom en mängd områden för att minska riskerna och förbättra säkerheten.

I bilaga 1 finns en närmare beskrivning av regelutvecklingen inom områdena kemikalieolyckor inom industrin, Sevesodirektivet, konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor och transport av farligt gods.

5 Kommunernas ekonomi och förvaltning

Kommunerna har ett grundläggande åtagande som innebär att säkerställa att den egna verksamheten alltid fungerar tillfredsställande och att verka för kommuninvånarnas bästa. Säkerhetsarbetet blir allt viktigare och kan vara ett sätt för kommunen att profilera sig. Att tillhandahålla säkra skolvägar eller trygga miljöer blir i allt högre grad ett sätt att locka till sig nya kommuninvånare och att skapa en attraktiv bild av den egna kommunen.

En viktig del i hanteringen av framtidens risker och säkerhetsarbete är principerna för statens styrning av kommuner och landsting/regioner. I det följande avsnittet presenteras en beskrivning av hur utvecklingen av kommunernas ekonomi och förvaltning varit de senaste tjugo åren och en bedömning av den framtida utvecklingen på 10 – 15 års sikt.

5.1 Statens styrning av kommuner, landsting och regioner

Kommuner och landsting har en viktig roll i den svenska samhällsmodellen och ansvarar för en betydande del av det offentliga åtagandet.

Regeringsformen slår också fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och kommunal självstyrelse, att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar och att kommuner och landsting får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Motiven för denna decentraliserade samhällsmodell är att kommunal självstyrelse förverkligar viktiga värden för medborgarna. När frågor avgörs lokalt och regionalt har medborgarna möjligheter till inflytande över sin vardag och över den lokala och regionala samhällsutvecklingen.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att självstyrelsen även i framtiden bör vara stark på både kommunal och regional nivå. Statens organisation måste samordnas. Enligt Sverige Kommuner och Landsting är de viktigaste principerna:

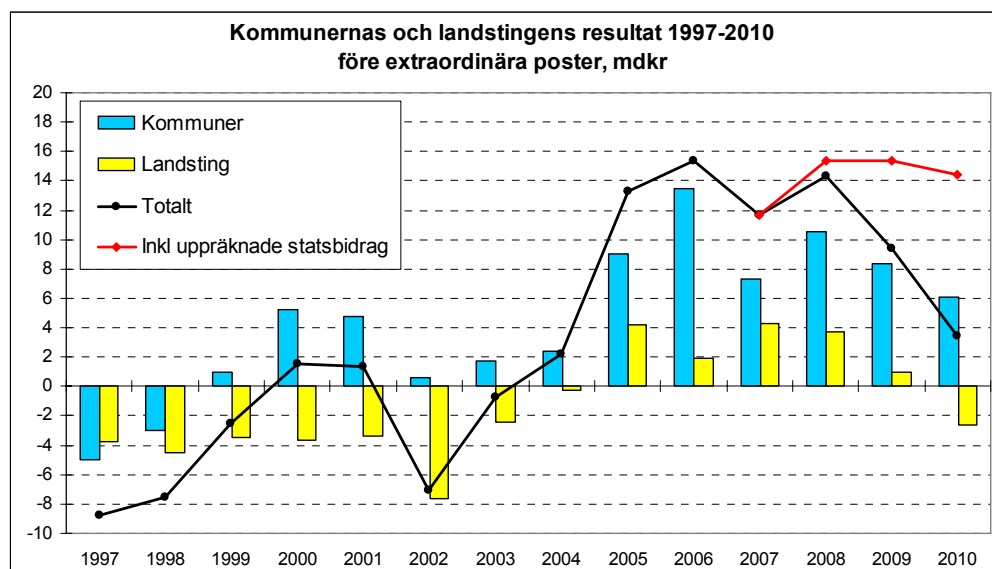
- Självstyrelsen och medborgarna; utgångspunkten skall vara att beslut fattas så nära som möjligt dem som berörs av beslutet.
- Självstyrelsen och ansvar; det skall vara tydligt vem som bär ansvar för fattade beslut.
- Självstyrelse för rättvisa; möjlighet att välja olika vägar och prioritera olika för att utföra en uppgift är grunden för likvärdig välfärd i hela riket.
- Regional självstyrelse i större regioner; i vissa frågor är kommunen för liten och staten för långt bort för effektiv planering och styrning.

Direktvalda regionala församlingar med beskattningsrätt och en tydlig statlig motpart ger den nödvändiga politiska legitimiteten.

- Statens roll i den lokala självstyrelsen; statens roll är att följa upp nationella mål och riksdagen måste ta ansvar för besluten. Det är fel när riksdagen och regeringen delegerar till statliga myndigheter att besluta om detaljerade regler för kommuner och landsting/regioner.
- Självstyrelsens villkor; kommunen och landsting/regioner skall ha handlingsutrymme att besluta om formen och ambitionsnivån för verksamheten.

5.2 Ekonomi för kommunalt säkerhetsarbete

Kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling de senaste åren och prognosen fram till år 2010 tydliggörs i nedanstående diagram. Den nuvarande perioden av ekonomisk återhämtning kan delvis förklaras av den just nu starka samhällsekonomiska utvecklingen. En annan viktig förklaring är ett ökat fokus på god ekonomisk hushållning och rationaliseringar. Den positiva sysselsättningsutvecklingen bidrar även de närmaste åren till en fortsatt gynnsam utveckling av skatteunderlaget men prognosen efter det är mer negativ.



5.2.1 Kostnad för kommunalt säkerhetsarbete

Kostnaden för det kommunala säkerhetsarbetet med avseende på skydd mot olyckor och extraordinära händelser kan i grova drag delvis beskrivas med hur den ekonomiska utvecklingen har varit för räddningstjänsten och hur det riktade statliga stödet för kommunens krisberedskapsuppgifter hanteras.

Utvecklingen av räddningstjänstens kostnader år 2000-2005 tydliggörs i nedanstående tabell från Statistiska centralbyrån. För dessa medel utför räddningstjänsten uppgifter inom lagområdet skydd mot olyckor, men många räddningstjänster hanterar även andra uppdrag varför det är svårt att få en samstämmig och enhetlig bild.

Räddningstjänstens kostnader (tusen kronor)				Räddningstjänstens kostnader per invånare (kr)			
År	Bruttokostnad	Bruttointäk	Nettokostnad	År	Bruttokostnad	Bruttointäk	Nettokostnad
2000	4813325	798296	4015029	2000	542	90	452
2001	5220876	713275	4507601	2001	586	80	506
2002	5491765	702680	4789085	2002	614	79	536
2003	5866962	811908	5055054	2003	654	90	563
2004	5930757	775310	5155447	2004	658	86	572
2005	6025081	772230	5252851	2005	666	85	581
I Kostnader ingår:							
Personalkostnader							
Externa varor, tjänster och bidrag							
Lokal- och anläggningskostnader							
Interna kostnader exkl. lokaler							

Staten tillställer kommunen riktat ekonomiskt stöd för utförandet av vissa uppgifter inom krisberedskapsområdet. Förutom den lägsta godtagbara nivå som kommunfullmäktige beslutar för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas, oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris, skall kommunen hantera/utföra följande:

- Risk- och sårbarhetsanalyser.
- Geografiskt områdesansvar.
- Utbildning och övning.
- Höjd beredskap.
- Informera länsstyrelsen om vilka åtgärder som vidtagits för att minska risker och sårbarheten i kommunen och för att förbättra krishanteringsförmågan.

Kommunen erhåller för ovanstående uppgifter en årlig ersättning från staten. För 2006 uppgick det totala beloppet till ca 250 miljoner kronor. Ersättningen räknas därefter upp årligen med konsumentprisindex (KPI).

Ett tillägg utbetalas till Stockholm, Göteborg och Malmö och vissa kommuner i anslutning till dessa, dels på grund av den speciella riskbilden i storstäderna, dels av att det krävs ett omfattande och aktivt arbete över kommungränserna i sammanhängande risk- och sårbarhetsfrågor.

5.2.2 Ekonomi som styrande faktor för kommunens säkerhetsarbete

Det är svårt att erhålla en samstämmig och enhetlig bild av hur ekonomin har, och eventuellt kommer, att påverka det kommunala säkerhetsarbetet i

framtiden. Det kan dock konstateras att krav på god ekonomisk hushållning förändrat uppdrag och lagstiftning, teknik- och metodutveckling samt samhällsförändringar i stort medfört att olika räddningstjänster dragit ner på den operativa beredskapen personellt sett. Samtidigt har resurser överförts till bland annat materiel och uppgifter inom förebyggandeområdet, vilket på många sätt utvecklats verksamheten i en positiv riktning. Det kan även konstateras att utvecklingen skiljer sig mycket från kommun till kommun.

Den kostnad som i dagsläget läggs på kommunalt säkerhetsarbete inom området skydd mot olyckor och extraordinära händelser är dock en mycket liten del av den totala, kommunala ekonomin. Med anledning av detta kan det anses troligt att det är andra faktorer än ekonomin som kommer att vara styrande för utvecklingen av det kommunala säkerhetsarbetet, till exempel händelser i omvärlden och ett förändrat fokus på området.

6 Analys av trender och frågor för framtiden

6.1 Inledning

De tidigare kapitlen i denna rapport har beskrivit förutsättningar för samt historik och möjliga framtida utvecklingar av risker och säkerhetsarbete. Syftet med detta kapitel är att försöka lyfta fram och sammanfatta några viktigare förutsättningar, trender och frågor för framtiden som kan ligga till grund för det fortsatta arbetet med diskussioner och fördjupningar inom framtidsstudien. Kapitlet gör inte anspråk på att vara heltäckande på något sätt. Tvärtom avser det att, genom att dra i några framtidstrådar, locka till och väcka funderingar vad som saknas och vad som är riktigt och vad som är viktigt för framtiden och därigenom starta en idédiskussion om hur säkerhetsarbetet kan utvecklas och förbättras.

En viktig grund för den fortsatta utvecklingen av säkerhetsarbetet är att hänsyn tas till den enskildes behov, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. I framtidsstudien är därför den enskildes behov en viktig utgångspunkt för dessa diskussioner:

- Vad betyder förutsättningarna och trenderna för enskilda personer och företags säkerhet?
- Hur ser riskbild och behov ut för enskilda personer och företag?
- Hur ska säkerhetsarbetet utformas för att matcha enskilda personer och företags behov och önskemål?

6.2 Grundläggande förutsättningar

Globaliseringen ökar rörligheten av varor och tjänster och sprider därmed också risker för olyckor och andra svårhanterliga händelser över världen. Utvecklingen ställer krav på ökat internationellt samarbete både i det förebyggande och avhjälpande arbetet. Det gäller allt ifrån produkt- och kemikaliesäkerhet samt smittspridning till bekämpning av brottslighet och terrorism. Ett ökat internationellt säkerhetssamarbete ger också de enskilda länderna större möjligheter att få stöd att kunna hantera katastrofer i det egna landet. Sådant samarbete kan också minska riskerna för säkerhetspolitiska motsättningar och konflikter mellan berörda länder. Behoven av internationellt samarbete på området bedöms öka, avseende såväl olyckor som andra risker. Som enskilda individer, bland annat som konsumenter och turister, blir vi också alltmer beroende av ett fungerande internationellt säkerhetsarbete.

Teknikutvecklingen är som regel positiv för säkerheten. Samtidigt som den skapar bättre möjligheter för säkerhetsarbetet kan den dock ibland också generera nya risker. Nya kemikalier och vårt beroende av, och sårbarheten, i

komplexa tekniska system för till exempel framtida energiförsörjning, är exempel på sådana risker.

Klimat- och miljörelaterade riskfrågor har redan fått stor uppmärksamhet och bedöms få än större roll i framtida säkerhetsarbete, bland annat avseende naturrisker som översvämningar, stormar och skogsbränder.

En befolkning med längre livslängd och en ökad andel äldre ger fler personskador på grund av olyckor, inte minst fallolyckor. Dessa ger en ökande belastning på samhället om inte motåtgärder vidtas. Fortsatt koncentration till större orter genom urbaniseringen kan totalt minska olycksriskerna något men skapar samtidigt större svårigheter att upprätthålla en god och likvärdig samhällsservice, t ex inom räddningstjänsten. För den enskilde i glesbygd riskerar säkerheten att minska. Vidare ökar mångfalden i samhället vilket måste beaktas i det fortsatta säkerhetsarbetet både avseende jämställdhet samt etnisk och kulturell mångfald.

Värderingar och livsstilar som påverkar säkerheten kan skifta mellan generationer och över tiden. Turismen har gjort att allt fler svenskar dör utomlands i olyckor, liksom allt fler utländska turister gör i Sverige. Upplevelse- och äventyrsturismen kan skapa nya risker. Ett ökat bruk av alkohol, droger och läkemedel ökar olycksriskerna.

Historiken pekar tydligt på att ökat välstånd i ett samhälle går hand i hand med ökad säkerhet mot bl a olyckor. En fortsatt utveckling av den svenska välfärden bör kunna ge lägre olycksrisker generellt sett. Det förutsätter dock ett någorlunda jämlikt samhälle – vi vet att socioekonomiskt svaga och sårbara grupper är betydligt mer utsatta för olycksrisker än andra.

Män är mer riskutsatta för olyckor än kvinnor enligt statistiken. En ökad jämställdhet, i likhet med synpunkterna ovan om jämlikhet, kommer på sikt att förändra den bilden men det är osäkert hur och i vilken takt. Dessa förhållanden, tillsammans med många andra, pekar tydligt på att säkerhetsarbetet måste ses integrerat i samhällsutvecklingen och samordnas med andra samhällsinsatser.

6.3 Några huvudtrender

Beskrivningarna i de tidigare kapitlen om olycksriskernas och säkerhetsarbetets historiska och framtida utveckling ger vid handen bland annat följande trender i *riskbilden*:

- Olycksriskerna för den enskilde individen minskade kraftigt fram till mitten av 90-talet för samtliga åldersgrupper. Efter detta ökade risken för personer över 80 år medan risken för övriga åldersgrupper endast förändrades marginellt. Undantaget är dock olycksrisken för personer under 15 år som fortsatte att minska.
- På områden där det funnits tydliga politiska ambitioner och tydligt fördelat ansvar för säkerhetsarbetet, till exempel inom transportsystemen och i arbetsmiljön, har olycksriskerna kunnat

reduceras påtagligt, särskilt när det gäller antal omkomna. En trend är dock att denna riskminskning planar ut.

- På andra områden har olycksriskerna inte kunnat reduceras på samma sätt utan legat någorlunda konstant eller till och med ökat över åren. Den stora volymen gäller olyckor i hem- och fritidsmiljön där ett ökat bruk av alkohol, narkotika och läkemedel påverkar olycksutvecklingen. För denna grupp är ansvaret för säkerhetsarbetet splittrat eller saknas helt.
- Risken att omkomma i bränder har minskat något historiskt sett, men trenden kan komma att vända, bland annat till följd av en åldrande befolkning. Egendomsskadorna har minskat i antal, men kostnaderna har trots detta legat konstanta, vilket bland annat beror på ökat materiellt välstånd. Några tecken finns inte på att sannolikheten för stora olyckor, med konsekvenser för människor, egendom eller miljön, skulle öka över tiden – snarare tvärtom. Framtida energisystem och klimatförändringar genererar dock osäkerheter och utgör områden där riskerna i framtiden kan förväntas öka.

För *säkerhetsarbetets* del kan den historiska utvecklingen och framtidsbedömningarna grovt sammanfattas i följande punkter:

- Internationellt säkerhetssamarbete bedöms fortsätta att utvecklas i snabb takt, både avseende förebyggande arbete mot olycksrisker och skadeavhjälpanande insatser vid naturkatastrofer och andra olyckor och kriser.
- Nationellt sker en förskjutning av ansvaret för säkerhetsarbetet mot lägre samhällsnivåer, bland annat genom målstyrning, krav på systematiska arbetsprocesser och större egenansvar för enskilda personer och företag. Samtidigt ökar förväntningarna på att regeringen och myndigheterna ska agera vid händelser av nationell omfattning.
- På ett övergripande plan bedöms inriktningen av samhällets säkerhetsarbete delvis flyttats från militära hot och dess konsekvenser, till risker genererade av det civila samhället till följd av bland annat klimatförändringar och organiserad brottslighet.
- Intentioner finns till ett ökat tvärsankter och systematiskt arbete mot olyckor, bland annat genom kommunala handlingsprogram och processerna de skapar på lokal nivå. Utvecklingen är dock ojämn, och svårigheter finns i uppföljning och utvärdering av arbetet.
- Kommunernas räddningstjänster bedöms fortsätta att rationaliseras i långsam takt genom viss teknikutveckling och organisationsutveckling. En mer långsiktig strategi saknas dock för området. Regionalt samarbete utvecklas i olika former.
- Kommunal räddningstjänst utnyttjas i allt högre grad för insatser vid situationer som är nödlägen för enskilda men som inte är räddningstjänst i lagens mening.

- Frivilligörelserna har hittills haft fokus på säkerhetsarbete inom tidigare totalförsvaret och krisberedskap. Efter hand har insatserna växt för att stödja det vardagliga säkerhetsarbetet, men jämfört med många andra länder har Sverige en låg grad av frivillighet.

6.4 Några diskussionsområden för framtiden

Vi kan urskilja en mängd frågor som rör framtidens utmaningar, vägval och arbetsformer för samhällets säkerhetsarbete mot olyckor och andra risker. En del är av mer övergripande och principiell natur medan andra är avgränsade och mer konkreta. I det följande har vi försökt gruppera frågeställningarna under rubrikerna

1. Övergripande säkerhetsarbete i Sverige
2. Vardagshändelser – processer för lokalt förebyggande säkerhetsarbete
3. Särskilda risker knutna till klimat, natur, energisystem m m
4. Räddningstjänstens roll i det kommunala säkerhetsarbetet.

Nedan redovisas några exempel på av projektgruppen formulerade ”huvudfrågor” för framtiden. I bilaga 3 ges exempel på mer detaljerade frågor inom de fyra ovan nämnda områdena, knutna till sådana omvärldsfaktorer och trender som tidigare redovisats i rapporten.

Tanken är att exemplen på såväl huvudfrågor som mer detaljerade frågor ska kunna stimulera till diskussion om hur vi vill att framtida säkerhetsarbete ska utvecklas och förbättras. Urvalen av frågor kan anpassas till de målgrupper som deltar i dessa diskussioner under hösten 2007.

Övergripande säkerhetsarbete i Sverige

1. I en demokrati som Sveriges är det rimligen de enskilda människornas behov av och efterfrågan på trygghet och säkerhet som ska styra valet av ambition i säkerhetsarbetet. Vad är ökad säkerhet värd för individen i jämförelse med andra samhällsmål? Behövs det till exempel en nollvision för alla olyckor, eller något annat? Säkerhet, eller med andra ord frånvaron av (åtminstone kontrollerbara) risker är en del av välfärden. Ska vi politiskt ha välfärds mål och nationella styrsystem för säkerhet likväl som för hälsa och miljö? Och vilken ambition ska framtidens säkerhetsarbete ges?
2. Kopplat till ambitionsfrågorna för framtida säkerhet är frågan om vilket fokus framtida säkerhetsarbete ska ges. Vilka risker ska prioriteras? Är det de frekventa händelserna som med visshet orsakar stora samhällskostnader och lidande? Eller ska tyngdpunkt läggas på arbetet med att hantera mer eller mindre osannolika händelser som kan ge krisartade konsekvenser för samhället? Hur

ska dessa insatser kunna balanseras i en systematisk riskhantering för olika risker på hela hotskalan?

3. Är mål- och resultatstyrning den rätta modellen för att styra samhällets säkerhetsarbete? Kan arbetet förenas med och integreras i andra styrningar av samhällsinsatser, som t ex hälsa och miljö? Hur kan ett bättre samarbete skapas mellan olika sektorer och myndigheter? Hur kan incitament skapas för säker design i produkter, tjänster och samhällsplanering? Hur kan vi mäta och jämföra effekten av de säkerhetsåtgärder som kan vidtas? Vilken kunskap behöver vi öka, och hur gör vi det, för att bättre kunna mäta effekten och återföra erfarenheter från säkerhetsarbete?
4. Finns det osäkerheter i de yttre faktorerna för riskutveckling och säkerhetsarbete som gör att bedömningar i riskutveckling och förutsättningar för säkerhetsarbetet kan kullkastas i framtiden? Kan terrorism, klimatförändringar, energisystem eller sociala villkor och individers förväntningar leda till trendbrott och snabba förändringar? Vilka blir i så fall de stora utmaningarna?
5. En eventuell ny indelning av Sverige i regionkommuner med ny ansvarsfördelning; kan och bör detta påverka uppgiftsfördelning och styrning i framtida säkerhetsarbete?
6. I vissa länder görs allt större anspråk på skadestånd vid inträffade olyckor, är detta en trend som påverkar säkerhetsarbetet i Sverige?

Vardagshändelser: processer för lokalt förebyggande säkerhetsarbete

1. Den enskilde måste ha ett ansvar för sin egen och närmaste omgivnings säkerhet. Bör detta ansvar utökas eller minskas i framtiden? Hur kan man nå särskilt utsatta grupper? Kan säkerheten i företag höjas samtidigt som regler och tillsyn förenklas?
2. Kan frivilligheten stimuleras ytterligare och i högre grad användas även i det förebyggande säkerhetsarbetet?
3. Hur ska vi möta behoven av säkerhet för den allt större gruppen äldre? Hur kan sjukvård, socialtjänst, hemtjänst och säkerhetsansvariga i kommunen utveckla sitt arbete?
4. Fritidssektorn rymmer stora personskadetal som visat sig svåra att reducera. Hur kan kommuner, turistbranschen och föreningslivet med flera utveckla sitt arbete för att öka säkerheten?
5. Vad krävs för att säkerhetsarbetet ska få politiskt genomslag på kommunal nivå?
6. Kan en bättre samordning, tydligt ansvar och tvärsektoriellt samarbete på lokal nivå åstadkommas genom harmoniserad lagstiftning mellan olika områden?

Särskilda risker knutna till klimat, natur, energisystem m m

1. Hur möter vi de förväntade, långsiktiga förändringarna i riskerna för översvämningar, ras och skred, skogsbränder, värmeböljor samt stormar? Krävs förändringar i samhällsplaneringen? Krävs gemensamma insatser av staten i form av t ex regleringar?
2. Nya energisystem och nya kemikalier kan orsaka nya och mer komplexa risker. Finns särskilda osäkerheter i dessa risker kopplade till samhällets ökande beroenden och sårbarheter? Kan utvecklingen av terrorism och kriminalitet samspela med dessa nya risker och skapa nya hot?
3. Var går gränsen för det kommunala självstyret? Hur ska ansvar och kostnader fördelas mellan staten, kommuner och den enskilde vid inträffade händelser som till exempel översvämningar vid strandnära boenden?
4. Är samhällets aktörer på lokal, regional och nationell nivå tillräckligt organiserade, utbildade och övade för att möta framtida stora olyckor med anknytning till dessa särskilda risker? Ska staten bistå med förstärkningsresurser för att samhället ska kunna hantera stora händelser som till exempel kemikalieolyckor, översvämningar, skogsbränder, oljeutsläpp?

Räddningstjänstens roll i det kommunala säkerhetsarbetet

1. Ska utvecklingen av kommunal räddningstjänst
 - a. fortsätta enligt nuvarande riktning, dvs att räddningstjänsten har fokus på räddningsinsatser och till del på det brandförebyggande arbetet?
 - b. eller ska kommunal räddningstjänst därutöver ta en mer aktiv del i kommunens förebyggande säkerhetsarbete?
2. Om utvecklingen fortsätter enligt alternativ 1a, kan och bör då en fortsatt utveckling mot regionala räddningstjänstförbund ske?
3. Kan och bör då räddningstjänsten bedrivas på entreprenad?
4. Hur kan kultur och arbetssätt i kommunal räddningstjänst utvecklas genom ökad mångfald och jämställdhet?
5. Ska räddningstjänst breddas och utvecklas genom att samhällets skadeavhjälpande uppdrag delvis slås samman (räddningstjänst, krishantering, akutsjukvård och polis) och regionaliseras medan hantering av olycksförebyggande uppgifter hanteras i kommunerna?
6. Hur ska kompetensförsörjningen inriktas för kommunalt säkerhetsarbete? Ska den vara en bred säkerhetsutbildning, eller ska den specialiseras på räddningsinsats och brand? Ska den vara

likvärdig över landet eller anpassad till enskilda kommuners behov och ambitioner?

Bilagor

Bilaga 1 - Utveckling av lagstiftningen inom områdena räddningstjänst, krishantering, miljö och farliga ämnen

Räddningstjänstområdet från brandlag till räddningstjänstlag till lagen om skydd mot olyckor

Brandlagen

I brandlagen som tillkom 1974 skapades det moderna räddningstjänstbegreppet och för första gången reglerades räddningstjänsten också vid andra olyckor än bränder.

Efter skredet i Tuve 1979 tillsattes den så kallade räddningstjänstkommittén med uppdrag att utreda frågan om ersättning för skador på grund av naturkatastrofer och att klarlägga ansvaret för geotekniska undersökningar och stabiliseringsåtgärder. Kommittén lämnade ett flertal delbetänkanden av vilka särskilt kan märkas principbetänkandet ”Samhällets räddningstjänst”. Där analyserade kommittén frågan om huvudmannskapet för den allmänna räddningstjänsten. Kommittén bedömde att nackdelarna med ett statligt eller landstingskommunalt övertagande av huvudmannskapet för den allmänna räddningstjänsten skulle bli större än fördelarna. Därför föreslog man i stället ett antal andra åtgärder för att höja effektiviteten, bl.a. ökad kommunal samverkan och indelning av landet i räddningstjänstregioner.

I sitt slutbetänkande föreslog räddningstjänstkommittén en rad åtgärder för att göra räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten bättre. Kommittén konstaterade att det moderna samhällets utveckling lett till ett allt sårbarare samhälle som ökat kraven på skydd för människor, egendom och miljö. En väsentlig minskning av antalet olyckor och skador ansåg man skulle kunna uppnås genom en effektivare räddningstjänst och en förebyggande verksamhet som kunde anpassas till förändringarna i samhället. Räddningstjänstkommittén föreslog en samlad lagstiftning om samhällets räddningstjänst. Kommittén ansåg också att det på central nivå borde bildas ett nytt räddningstjänstverk av Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd

Räddningstjänstlagen

I propositionen ”räddningstjänstlag m m” tog regeringen ställning till räddningstjänstkommitténs förslag. Där konstaterades att brand sedan länge utgjort ett av de vanligaste hoten men att den tekniska utvecklingen i samhället också innebar att risken för andra hot än brand ökat. Vidare bedömde regeringen att samhällets räddningstjänstorganisation i allmänhet klarade de normala olyckshändelserna bra. Men däremot var beredskapen

mindre bra för omfattande olyckshändelser som inträffar sällan och som kräver stora resurser, fordrar speciell kunskap och ställer särskilda krav på ledningen av räddningstjänsten. Utvecklingen ansågs kräva att samhällets räddningstjänst och arbetet med att förebygga olyckor blev effektivare och beslut om att inrätta Statens räddningsverk sågs som ett led i denna strävan. Det skedde också genom att samla föreskrifterna om samhällets räddningstjänst i en gemensam räddningstjänstlagstiftning där såväl kommunal räddningstjänst som de olika grenarna av den statliga räddningstjänsten reglerades. Nedan beskrivs några av de förändringar som lagstiftningen innebar:

- En samlad reglering av all samhällets räddningstjänst och som en följd av detta infördes begreppen kommunal och statlig räddningstjänst. Vidare ersattes ordet ”brand” med ”räddning”.
- Räddningstjänstlagen medförde ett ökat lokalt politiskt ansvar för ledamöterna i den nämnd i kommunen som hade ansvaret för verksamheten. Den myndighetsroll som brandchefen tidigare utövat upphörde och den nya lagen föreskrev att kommunfullmäktige skulle besluta om räddningstjänstplan för kommunen.
- Den statliga tillsynen över den kommunala räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten i kommunen skulle i huvudsak utövas genom samråd och allmän rådgivning.
- Kommunerna förblev skyldiga att svara för räddningstjänst i samma omfattning som tidigare, det vill säga vid olyckor och vid situationer som innebär överhängande fara för olycka.
- Räddningstjänstlagen tydliggjorde också behovet av samverkan och gemensamt resursutnyttjande inom samhällets räddningstjänst.
- Samtidigt med införandet av den nya lagstiftningen och bildandet av Räddningsverket genomfördes också stora förändringar i utbildningssystemet för räddningstjänstområdet.

Räddningstjänstlagen ändrades under de kommande åren vid ett flertal tillfällen bland annat som en direkt följd av inträffade händelser. Ett exempel på detta är Tjernobyli-olyckan 1986 och det efterföljande nedfallet av radioaktiva ämnen över delar av Sverige. En av de slutsatser som drogs var att lagen behövde kompletteras med bestämmelser om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Ett annat exempel är att polisen utöver sitt tidigare ansvar för fjällräddningstjänsten också fick ansvar för efterforskning av försvunna personer i andra fall.

Vidare infördes regler om utländskt bistånd i räddningstjänstlagen, framför allt föranledda av det nordiska ramavtalet om gränsöverskridande samarbete inom räddningstjänsten. Genom detta inleddes en trend med ökad internationell samverkan på räddningstjänstområdet för att kunna lämna och ta emot stöd från andra länder även i samband med kommunal räddningstjänst.

Ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och de enskilda inom räddningstjänstområdet har även påverkats av regeringens uppdrags- och anslagsstyrning av Räddningsverket. Det skedde genom uppbyggnaden av olika slags statliga resursdepåer för insatser i kommunal räddningstjänst, liksom det kommunala övertagandet av statlig materiel för räddningstjänsten i krig. Genomgående för denna del av utvecklingen synes vara att staten överför resurser till kommunerna för räddningstjänstverksamhet och därmed också indirekt återtar en del av ansvaret för beredskapen.

Lagen om skydd mot olyckor

I Räddningsverksutredningens slutbetänkande Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda, redogjorde utredningen för behovet av en översyn av räddningstjänstlagen. Där framhölls att den existerande regleringen upplevdes som föråldrad och delvis alltför detaljerad. Utredningen föreslog att effektmål skulle formuleras för räddningstjänsten. En utredare gavs därför i uppdrag att lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning vilket skedde i delbetänkandet Reformerat sotningsväsende och i slutbetänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning.

Dessa utredningar ledde till att regeringen i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning, föreslog att räddningstjänstlagen skulle ersättas med en ny lag om skydd mot olyckor. Riksdagen beslutade att lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2004.

Lagen om skydd mot olyckor är moderniserad genom sin kapitelindelning och sin språkliga utformning. Kapitelrubrikerna och deras ordningsföljd bidrar också till att förmedla det synsätt på ansvarsfördelningen mellan enskilda, staten och kommunerna som utredaren ville att den nya lagstiftningen skulle tydliggöra. I propositionen konstateras att den enskilde alltid har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv, sin egendom och att inte orsaka olyckor liksom att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor. Samhället utövar tillsyn och först om en olycka inträffar eller överhängande fara råder för att en olycka ska inträffa och den enskilde inte själv klarar av situationen, är det samhällets skyldighet att ingripa.

I lagen finns övergripande nationella mål för räddningstjänstområdet. De nationella målen ska kompletteras med verksamhetsmål och handlingsprogram. Genom detta har kommunerna getts en ökad möjlighet till lokal anpassning och dimensionering av verksamheten. Samtidigt har kommunerna fått en legal grund för ett brett förebyggande säkerhetsarbete, anpassat till den lokala riskbilden och politiska ambitionsnivå.

Kommunernas tidigare skyldighet att genomföra regelbunden brandsyn har ersatts med en ny ordning där ägaren först ska beskriva sitt brandskydd. Därefter avgör kommunen om ett tillsynsbesök behöver göras vid anläggningen och vilka ytterligare åtgärder som ägaren eventuellt behöver vidta.

På sotningsområdet har kommunen även fortsättningsvis ansvaret för den föreskrivna rengöringen och brandskyddskontrollen, men kommunen får medge undantag.

LSO innebär också en mindre grad av styrning när det gäller kraven på kompetens hos den personal som ska utföra uppgifter inom lagens område. Kommunen får friare händer att välja personal med varierande utbildningsbakgrund och parallellt med detta har Räddningsverkets utbildningssystem omstrukturerats och till stora delar inlemmats i det statliga studiestödssystemet.

För hela tjugooårsperioden kan man urskilja en trend mot större självständighet och ansvar för kommunerna inom räddningstjänstområdet. Kommunerna förutsätts alltmer självständigt kunna bedöma sina behov och bygga upp en verksamhet som är adekvat i förhållande till de lokala förutsättningarna. Räddningstjänstområdet blir allt mindre ett tekniskt expertområde och blir i stället målstyrt. En delvis motsatt trend är att staten under perioden successivt har ökat sitt engagemang när det gäller att utveckla, anskaffa och underhålla förstärkningsresurser för kommunal räddningstjänst.

När det gäller utbildnings- och kompetensfrågorna har utvecklingen böljat fram och tillbaka. Under åttio- och nittiotalen ökade det statliga engagemanget när det gällde att utveckla, bekosta och styra utbildningen inom räddningstjänstområdet. Efter sekelskiftet framträder i stället en motsatt tendens; det statliga utbildningsmonopolet inskränks och kommunerna får samtidigt friare händer att välja vilken kompetens man vill ha för de uppgifter som ska lösas.

På senare tid betonas alltmer den enskildes ansvar när det gäller att förebygga olyckor och att hantera olyckor som inträffar. Statsmakternas inställning i frågan kan dock inte sägas vara tydlig och konsekvent. Till exempel har Räddningsverket hänvisat till den enskildes ansvar när man beslutat att inte anordna och bekosta skogsbrandflyg. Då har emellertid regeringen ingripit och uppdragit åt Räddningsverket att göra just detta. Ett helt annat uttryck för överföring av ansvar till den enskilde på räddningstjänstområdet är emellertid att den enskilde numer själv får ta på sig bördan av att bekosta sin utbildning till en grundkompetens för arbete inom området.

Under hela perioden tenderar statsmakterna också att ägna alltmer uppmärksamhet åt förmågan att hantera de mest omfattande och svåra nödlägena. Denna tendens kommenteras ytterligare i avsnittet om utvecklingen från civilförsvaret till krisberedskap i fredstid.

Krishanteringsområdet

Som ett arv från andra världskriget och som ett svar på den hotbild mot samhället som dominerade under det kalla krigets epok fanns det ännu under 1980-talet en statlig civilförsvarsorganisation. Civilförsvaret var en del av det totalförsvarskoncept som bestod av militärt försvar, civilförsvaret,

ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. Civilförsvarets uppgifter avsåg att skydda och rädda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Verksamheten reglerades i civilförsvarslagen.

Ett kommunalt övertagande av ansvaret för civilförsvaret inleddes genom att kommunerna 1987 tilldelades ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten i krig och den planläggning i fred som behövdes för detta. Sedan tidigare gällde lagen om kommunal beredskap som innehöll mer generella bestämmelser om den kommunala verksamheten under krigsförhållanden och om föreberedelser för denna.

En översyn (CFL-utredningen) av civilförslagen och lagen om kommunal beredskap påbörjades 1985. Samma år beslutade riksdagen att lägga samman verksamheterna vid Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd till den nya myndigheten Statens räddningsverk samt att Överstyrelsen för ekonomiskt försvar skulle ombildas till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). De nya myndigheterna påbörjade sin verksamhet den 1 juli 1986. Den ickemilitära verksamheten inom totalförsvaret indelades i ett tjugotal funktioner. För varje funktion utpekades en funktionsansvarig myndighet. Denna var för funktionen civil ledning och samordning ÖCB och för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst Räddningsverket.

CFL-utredningen förslag omfattade bland annat en ny lag om beredskapshöjningar och en ny lag om civilt försvar.

Civilförsvaret avvecklas och nya hot identifieras

Begreppet totalförsvar definierades genom lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Bestämmelser infördes samtidigt om att totalförsvarsresurser skulle utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar. Genom dessa bestämmelser integrerades beredskapsförberedelser för krig med motsvarande förberedelser för hot och risker i fredssamhället.

Därefter följde den så kallade Hot- och riskutredningen som i huvudbetänkandet ”Ett säkrare samhälle” föreslog omfattande förändringar i räddningstjänstlagen. Lagförslaget kritiserades av remissinstanserna och bereddes därefter inte vidare.

Parallellt slutfördes beredningen av CFL-utredningens förslag till ny lag om civilt försvar. Den långdragna beredningen berodde främst på svårigheterna att hitta en ekonomisk lösning för den fortsatta överföringen av uppgifter från staten till kommunerna. Reformen innebar en avveckling av den statliga civilförsvarsorganisationen och att civilförsvarsuppgifterna integrerades med kommunernas uppgifter inom räddningstjänsten i fred samt att en ny lag om civilt försvar trädde i kraft vid halvårsskiftet 1995. För kommunerna innebar lagen bland annat att räddningstjänstplanerna skulle innehålla uppgifter om kompletterande åtgärder för räddningstjänsten under höjd beredskap.

Utvecklingen mot ett krisberedskapssystem

I 1996 års försvarsbeslut diskuterades behovet av ett vidgat säkerhetsbegrepp med en helhetssyn på hot och risker av olika slag och på samhällets hantering av dessa. Samtidigt betonades att ansvaret för åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred inte är totalförsvar utan ligger på de statliga och kommunala myndigheter som i fred normalt har detta ansvar.

I propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret” redovisades principer för samhällets beredskap mot allvarliga krissituationer samt inriktningen för det framtida civila försvaret. Regeringen föreslog också att Överstyrelsen för civil beredskap skulle läggas ned och ersättas av Krisberedskapsmyndigheten som inledde sin verksamhet den 1 juli 2002. Samtidigt tog regeringen ställning till ett ändrat huvudmannaskap för Räddningsverkets skolor vilket bland annat hade föreslagits av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

En ny lag om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003.

En särskild översyn 2004 av lagen om civilt försvar som redovisades i betänkandet ”Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting”. Detta ledde till att lagen om civilt försvar och lagen om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting upphörde att gälla och ersättas av ny lagstiftning. Från den 1 september 2006 gäller i stället lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, lagen om skyddsrum samt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Genom dessa författningsändringar har ett nytt krisberedskapssystem tagit form där de fredstida hoten står i centrum för beredskapsåtgärderna. Kommuner och landsting, likaväl som de statliga myndigheterna, ska göra risk- och sårbarhetsanalyser för sin verksamhet. Kommunerna och landstingen ska också ha planer för hantering av extraordinära händelser i fredstid och de får också statlig ersättning för beredskapsåtgärder som avser både fredstida hot och förhållanden under höjd beredskap.

De stora förändringar i Sveriges säkerhetspolitiska läge som skedde i början av 1990-talet ledde snart till att det försvarspolitiska intresset började riktas brett mot fredstida hot och risker. Inom försvarssektorn hade också räddningstjänstområdet hanterats alltsedan 1980-talet. På försvarsområdet finns samtidigt en lång historia av arbete med långsiktiga försvarsbeslut och med pengar som styrmedel, snarare än lagstiftning. Det senare är också helt naturligt, eftersom verksamheterna traditionellt i allt väsentligt skötts inom den statliga sfären. Sättet att arbeta, inom ramen för en omfattande och byråkratisk planeringsprocess och ett övergripande totalförsvarskoncept, har således varit kännetecknande för försvarssektorn. Det har också kommit att prägla arbetet inom den civila beredskapen alltifrån 1980-talet, då ÖCB inrättades för att hantera ett nytt, funktionsindelad planeringssystem för det civila försvaret, fram till dagens av Krisberedskapsmyndigheten styrda beredskapsplaneringssystem med en indelning i samverkansområden. Mot bakgrund av förslagen från Utredningen om en ny myndighet för säkerhet

och beredskap kan emellertid ett radikalt förändrat arbetssätt förutses genom att det nuvarande planeringssystemet avvecklas.

Det finns stort utrymme för spekulation omkring den fortsatta utvecklingen på krishanteringsområdet. Delvis påverkas utvecklingen också av yttre och mer eller mindre oförutsebara händelser, såsom tsunamikatastrofen och stormen Gudrun. Det finns en tendens mot att det offentliga åtagandet gentemot den enskilde ökar under trycket av sådana händelser. När det gäller rollfördelningen inom den allmänna sfären är utvecklingen inte entydig. Å ena sidan har kommunerna och landstingen, genom den ändrade lagstiftningen, i väsentliga avseenden fått bredare och tydligare uppgifter på krishanteringsområdet. Å andra sidan förefaller staten ständigt benägen att återta eller stärka sin egen roll på området.

Miljöområdet

Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1969 och var då den första samlade lagstiftningen till skydd för den yttre miljön. Tidigare fanns naturvårdslagen, hälsoskyddslagen och vattenlagens bestämmelser om vattenförorening som innebar visst skydd mot miljöstörningar. Miljöskyddslagens syfte var att förebygga störningar i den yttre miljön men även att miljöer som redan var skadade skulle återställas. Lagen var tillämplig på störningar som var kopplade till nyttjandet av fast egendom eller fasta anläggningar som till exempel vattenförorening, luftförorening, buller eller ljus. Miljöskyddslagen byggde på några grundprinciper;

- Bevisbördan var omvänd, det vill säga placerades på den som ville vidta åtgärden.
- Den som utövade miljöfarlig verksamhet skulle välja bästa möjliga plats och där vidta de skyddsåtgärder som var tekniskt möjliga, ekonomiskt rimliga och miljömässigt motiverade.
- Miljöfarlig verksamhet som kunde orsaka olägenhet av väsentlig betydelse var generellt förbjuden.
- Krav på tillstånds- eller anmälningsplikt infördes för ett stort antal verksamheter.

Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna var tillståndsgivande myndigheter och kraven fastställdes individuellt för varje verksamhet utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Från ett olycksperspektiv kan det konstateras att miljöskyddslagen inte bara tog sikte på kontinuerliga utsläpp utan att även på enstaka händelser med negativ miljöpåverkan.

Efter miljöskyddslagens tillkomst ökade antalet lagar och andra författningar på miljöområdet i betydande omfattning. Dessutom tillkom ett

stort antal miljöpolitiska mål liksom ett flertal internationella överenskommelser.

Inom EG kom de första rättsakterna med koppling till miljöområdet också i slutet av 1960-talet och avsåg gemensamma krav på klassificering och märkning av kemikalier. Därefter sker en markant ökning i antalet rättsakter och i slutet av 1990-talet fanns över 200 rättsakter inom miljöområdet. Eftersom Sverige blir bundet av dessa rättsakter har detta ändrat förutsättningarna för den svenska miljölagstiftningen när det gäller såväl tillvägagångssätt som innehåll.

Bristen på systematik och konsekvens inom den svenska miljölagstiftningen uppmärksammades alltmer, bland annat förekom överlappning mellan lagarna samtidigt som kravnivåer och processuella regler var vitt skilda åt. Regelverket var komplext och svåröverskådligt och en samordning blev nödvändig. Till de lagar som samordnades kan nämnas miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, lagen om hushållning med naturresurser och i ett senare skede även vattenlagen.

Miljöbalken

Miljöbalken trädde ikraft den 1 januari 1999 och ersatte då sexton andra lagar inom miljöområdet. Balkens huvudsyfte och hur balkens regler ska tillämpas anges redan i portalparagrafen genom att fastställa att bestämmelserna syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Miljöbalken innehåller också allmänna hänsynsregler vilka i korthet är:

- Regeln om omvänd bevisbörda
- Kunskapskravet
- Försiktighetsprincipen
- Lokaliseringsprincipen
- Hushållnings- och kretsloppsprinciperna
- Produktvalsprincipen
- Ansvar för att avhjälpa skador

De krav på skyddsåtgärder och begränsningar som kan ställas med stöd av miljöbalken är av mycket varierande slag och omfattning som t ex tekniska åtgärder, metodval eller andra begränsningar av verksamheten

I miljökvalitetsnormerna anges också de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenhet av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtaglig olägenhet.

Räddningsverkets ansvarsuppgifter enligt miljöbalken var inledningsvis mycket begränsade och inskränktes till vissa föreskrifter och möjlighet att

medge undantag från bestämmelserna i förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet när det gäller haloner. Dessutom tilldelades Räddningsverket liksom andra myndigheter en informationsskyldighet till regeringen och Naturvårdsverket i särskilda fall.

Genomförandet av Seveso II-direktivet

Genom bland annat lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) som trädde ikraft den 1 juli 1999 genomfördes Seveso II-direktivet och Industriolyckskonventionen i svensk lagstiftning. Sevesolagen och de ändringar som samtidigt gjordes i miljöbalken förändrade Räddningsverkets ansvarsuppgifter. Till de viktigaste förändringarna hörde att Räddningsverket tilldelades det centrala tillsynsansvaret för lagen och därigenom även ansvaret att utfärda föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen.

Sevesolagen innebar även att miljö- och säkerhetsregleringen samordnades. För de verksamheter som omfattades av den högre kravnivån i Sevesolagen föreskrevs en fördjupad säkerhetsprovning enligt Miljöbalkens bestämmelser med en säkerhetsrapport som underlag för tillståndsansökan. I samband med detta fick Räddningsverket också partsställning i mål hos miljödomstolen och i motsvarande tillståndsärenden hos länsstyrelsen.

Räddningsverket fick i detta skede även det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning på miljöfarlig verksamhet som omfattas av Sevesolagstiftningen

Klassificerings- och märkningsregler

Räddningsverkets ansvarsområde enligt miljöbalken har under de senaste åren ökat i omfattning. Den 1 januari 2006 överfördes de klassificerings- och märkningsregler med avseende på kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper som Sprängämnesinspektionen tidigare utfärdat till Kemikalieinspektionens föreskrifter. Kemikalieinspektionens föreskrifter baseras på bemyndiganden i miljöbalken. Genom ändringen blev Räddningsverket ansvarig myndighet för den tillsynsvägledning i frågor om produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper med koppling till Miljöbalkens bestämmelser som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med kemisk produkt.

Dessutom tilldelades Räddningsverket det operativa tillsynsansvaret över tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter och varor på marknaden, med avseende på produkternas och varornas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper. Det operativa tillsynsansvaret delas med den kommunala nämnden. Med operativ tillsyn

avses den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

På kemikalieområdet kommer nya EG-förordningar med direkt tillämplighet i medlemsländerna att successivt införas under de närmaste åren vilket är förändringar som kommer att ställa krav på omprövningar och anpassningar till nya strukturer och arbetssätt.

Farliga ämnen

Kemikalieolyckor inom industrin

Inom industrin hanteras stora mängder kemikalier. Detta i kombination med att de industriella processystemen många gånger är komplicerade ökar risken för att allvarliga olyckshändelser. I Sverige har vi hittills varit förskonade från större olyckor, men utomlands har flera mycket allvarliga industriolyckor inträffat under de senaste decennierna, vilket lett till att säkerhetsfrågorna ägnats stort intresse i det internationella arbetet inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Förenta nationerna (FN) och Europeiska unionen (EU).

Sevesodirektivet

Efter en industriolycka i Seveso i Italien 1976 påbörjades ett arbete inom Europeiska gemenskapen (EG) med att ta fram gemensamma regler avseende stora industriolyckor. Detta arbete ledde 1982 till direktivet om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (82/501/EG) det s k Seveso I direktivet. Genom direktivet reglerades säkerhetshandlingen vid vissa industriell verksamhet som hanterade farliga ämnen. Syftet med direktivet var att förhindra och begränsa följderna av stora olyckor vid dessa verksamheter.

Direktivets olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder påverkade flera lagstiftningsområden och flera myndigheters ansvarsområden, men kunde i huvudsak genomföras i den befintliga lagstiftningen. Nödvändiga anpassningar till svensk lagstiftning gjordes genom tillägg i räddningstjänstförordningen och genom myndighetsföreskrifter utfärdade av Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen.

En vidareutveckling genomfördes genom direktiv (96/82/EG) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, det s k Seveso II direktivet.

Syftet med direktivet är att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa följderna av dem för människor och miljö, så att höga skyddsnivåer säkerställs konsekvent och effektivt i hela gemenskapen. Direktivet tillämpas på all verksamheter där farliga ämnen förekommer i vissa mängder.

Verksamhetsutövarnas skyldigheter i direktivet är uppdelade i allmän skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga allvarliga olyckshändelser och särskilda skyldigheter för att utforma en säkerhetspolicy och att upprätta en säkerhetsrapport.

Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor

Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor eller Industriolyckskonventionen, är en del av ett folkrättsligt miljöskyddssystem med konventioner som utarbetats inom FN. Syftet med konventionen är att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa skadorna om sådana olyckor skulle inträffa. Industriolyckskonventionen är när det gäller förebyggande åtgärder endast tillämplig på gränsöverskridande effekter. Konventionen gäller fullt ut mellan parterna i fråga om insatserna för att begränsa skadorna vid olyckor, informationsutbyte mm.

Både Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionen syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa följderna om sådana olyckor skulle inträffa. Direktivets och konventionens tillämpningsområden sammanfaller därför i hög grad med varandra, men Industriolyckskonventionen är dock endast tillämplig på gränsöverskridande effekter.

REACH

I juni 2007 trädde en ny kemikalielagstiftning REACH ikraft. REACH står för Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals. Vilket på svenska betyder registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

REACH är en EG-förordning som stegvis ersätter den svenska lagstiftningen på stora delar av kemikalieområdet. Lagstiftningen grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter.

Nya krav ställs på att de som hanterar kemikalier ska ta fram data om kemikaliernas egenskaper och bedöma riskerna. En ny tillståndsprövning införs för kemikalier som har allvarliga hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Syftet med den nya kemikalielagstiftningen är bland annat att genom höga säkerhetskrav säkra en hög nivå på hälso- och miljöskyddet i hela EU. Detta bör alltså leda till att riskerna minskar.

Transport av farligt gods

Regler om transport av farligt gods har funnits sedan 1956. FN:s Europakommission gav då första gången ut ”The Orange Book” med rekommendationer för transport av farligt gods som sedan ligger till grund för utvecklingen av regelverken för de olika transportslagen ADR, RID, IMDG och ICAO-TI.

Bestämmelserna för farligt gods till sjöss och i luften gäller i och mellan stater i hela världen medan bestämmelserna för transport av farligt gods på väg (ADR) och järnväg (RID) huvudsakligen gäller inom Europa.

Nya utgåvor av regelverken ges ut vartannat år. Direktiven för transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar kommer att slås samman.

Bilaga 2 - Referenslista

Studieuppdrag

Johansson, Marcus. Studieuppdrag 1 Olycksutveckling och säkerhetsarbete under 20 år. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Hedström, Key. Studieuppdrag 2 Regelutveckling och ansvarsförhållanden. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Tistad, Lena. Studieuppdrag 3 Erfarenheter genomfört arbete med kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Johansson, Marcus. Studieuppdrag 4 Framtidens risker – trender och bedömningar. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Rhodiner, Monica & Eriksson, Ann-Sofie. Studieuppdrag 5 och 6 Framtidens risker kopplade till farliga ämnen. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Edsgård, Susanne. Studieuppdrag 6 Framtidens risker kopplade till klimatrelaterade händelser. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Junghage, Mats & Sandberg, Agne. Studieuppdrag 7 Framtiden, de stora trenderna i samhället och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007.

Kyrk, Åsa. Studieuppdrag 8. EU och internationellt samarbete. Räddningsverket, Karlstad. Dnr 600-840-2007

Wallin, Magnus. Studieuppdrag 9 Kommunernas ekonomi och förvaltning. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm. Dnr 600-840-2007.

Referenslistor finns i studieuppdragen.

Web-sidor

Räddningsverkets hemsida, <http://www.raddningsverket.se>

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, fax 054-13 56 00. www.raddningsverket.se

Beställningsnummer P21-490/08. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-385-1