



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Olyckor & kriser 2009/2010

– SAMMANFATTNING



Denna skrift är en sammanfattning av rapporten Olyckor och kriser 2009/2010. Rapporten är den första i sitt slag och ger en samlad bild av hot, risker och sårbarheter i samhället med ambitionen att belysa hela hotskalan.

Utgiven av:
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Kontaktpersoner:
Maj Sölvesdotter, MSB
Jan Schyllander, MSB

Layout: Advant Produktionsbyrå AB
Tryck: Danagårds Grafiska AB
Publ. nr: MSB223 - December 2010

Helhetsperspektiv i säkerhetsarbetet

Området samhällsskydd och beredskap kännetecknas av en stor bredd. Hotskalan spänner från vardagsnära risker (olycksrisker) för enskilda individer till kriser som har potential att skada samhället i stort. Konsekvenserna kan innebära fysiska skador på människor, egendom, infrastruktur eller miljö, men även få sociala eller demokratiska följder, som otrygghet eller brist på förtroende för samhällets institutioner.

Samhällets långtgående specialisering leder till att många aktörer har en djup kunskap inom sitt eget ansvarsområde, medan kunskaperna om den samlade bilden och därmed möjligheterna att sätta olika risker i relation till varandra är mer begränsad. Det är därför viktigt med ett helhetsperspektiv och att i största möjliga mån integrera hela hotskalan i det dagliga säkerhetsarbetet. Säkerhetsarbetet handlar därför både om att värna samhällsviktiga – och därmed livsviktiga – funktioner, och att stärka samhällets och individens förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser.

Hot, risker och sårbarheter

Rapporten är uppdelad i flera nivåer för att åskådliggöra helheten. Hoten mot såväl individen som samhället delades in i dels *oavsiktliga hot* och dels *avsiktliga hot*. Därefter görs en indelning i dels *samhällets sårbarhet eller förmåga att motstå hot*, dels *individens sårbarhet eller förmåga att motstå hot*. De konsekvenser som kan bli följden av att hoten realiserats delas därefter in i tre olika kategorier:

- Befolkningens liv och hälsa, dvs. direkta och indirekta effekter avseende liv och hälsa, dvs. antal döda, sjuka och skadade personer.
- Konsekvenser avseende samhällets funktionalitet, dvs. förmågan hos samhällsviktiga verksamheter att leverera livsnödvändiga produkter och tjänster som tillgodoser människors grundläggande behov.
- Grundläggande värden, dvs. förmågan hos samhällets institutioner att upprätthålla värden som t.ex. demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

För att kunna uttala sig om olycks- och krisutvecklingen i samhället behöver vi inhämta statistik, något som vi kan göra inom olycksområdet. Däremot finns ingen statistik om kriser, eftersom dessa är sällan förekommande. Därför är det svårare att uttala sig om den framtida utvecklingen av kriser i samhället. Det enda vi kan mäta när det gäller kriser är antalet personskador, mätt i antalet döda per år i stora olyckor eller kriser som t.ex. Estonia 1994 eller tsunamin 2004, då mer än 500 svenska medborgare omkom vid respektive händelse. När det gäller samhällets funktionalitet är det viktigt att framöver sammanställa och analysera statistik, t.ex. inom el- och teleområdena.





Förändringar i omvärlden

Det är viktigt att inte bara se till individens skydd och säkerhet. Att upprätthålla samhällets funktionalitet och grundläggande värden är minst lika viktigt. Samhällsutvecklingen kännetecknas bl.a. av demografiska och socio-ekonomiska förändringar, snabb teknikutveckling, livsstilsförändringar, klimatförändringar och globalisering. Dessa trender kan tillsammans leda till att hittills okända risker uppträder, men även att nya möjligheter till ökad trygghet och säkerhet öppnar sig.

En ökad komplexitet gör det också svårare att få en helhetsbild av hot, risker och sårbarheter i samhället, vilket i sin tur ökar osäkerheten i analyserna. En sammanfattande bild av samhällstrenderna kan beskrivas som en situation med hög förändringshastighet och i stora delar okända konsekvenser i kombination med många och komplexa hotbilder. Därför blir det också svårare att förutsäga den framtida olycks- och framförallt krisutvecklingen och vilka samhällskonsekvenserna kan bli. Sammantaget innebär det att förutsättningarna för svenskt samhällsskydd och beredskap kan ändras snabbt, vilket också ställer höga krav på berörda aktörer att vidta relevanta och effektiva åtgärder.

Händelser 2009

Det är svårt att på ett kortfattat sätt beskriva samtliga händelser inom området samhällsskydd och beredskap som inträffar under ett år. Därför har MSB valt att beskriva ett antal händelser som exempel på vilken typ av olyckor och kriser som kan inträffa i samhället under ett år. På nationell nivå lades stort fokus under 2009 på finanskrisen och lågkonjunkturen samt spridningen av den nya influensan A (H1N1).

På olyckssidan inträffade två stora bränder i Rinkeby och Staffans-
torp samt ett antal skolbränder. Till detta ska tilläggas att det inträffar

tusentals olyckshändelser varje år som inte uppmärksammas, men som får svåra konsekvenser för såväl den drabbade individen som dennes anhöriga. När det gäller händelser som har med avbrott i samhällets funktionalitet så inträffade t.ex. ett antal omfattande el- och teleavbrott under 2009.

Olycksrisker

När det gäller konsekvenser för befolkningens liv och hälsa består det dominerande hotet av risken för en individ att råka ut för en olycka. Det helt dominerande antalet döda och svårt skadade i samhället sammanhänger med vanliga olyckshändelser i hem- och fritidsmiljöer. Endast någon enstaka procent av dödsfallen, utslaget över tid, kan hänföras till större olyckor eller kriser.

Skador till följd av olyckshändelser svarade 2008 för ca tre procent av det totala antalet dödsfall och är därmed en av de större dödsorsakerna i Sverige. Den långsiktiga trenden när det gäller dödsfall till följd av olyckor har sedan 1970-talet varit nedåtgående, men har sedan mitten av 1990-talet stannat av, vänt och ökat. Varje år omkommer ca 3 000 (33,3 per 100 000 invånare) personer i olyckor, ca 100 000 (1 100 per 100 000 invånare) personer läggs in på sjukhus efter att ha skadats i olyckor och ca 700 000 (7 800 per 100 000 invånare) personer uppsöker en akutmottagning för skador på grund av en olycka. Antalet stora olyckor, dvs. där fem eller fler personer omkommer, har dock successivt minskat över tid både vad gäller antal och omfattning.

De olyckstyper som ökat mest över tid är fallolyckor och förgiftningsolyckor, medan transportolyckorna och arbetsolyckorna har minskat under de senaste årtiondena. Fallolyckor står idag för mer än 50 procent av totala antalet dödsfall till följd av olyckor, därefter kommer vägtrafikolyckor med ca 13 procent eller ca 400 (4,4 per 100 000 invånare) dödsfall per år och förgiftningsolyckor (akuta fall av läkemedel, alkohol och andra drogrelaterade förgiftningsfall),





ca 11 procent eller ca 300 (3,3 per 100 000 invånare) dödsfall per år. Om man istället delar in andelen olyckor utifrån i vilken miljö de inträffar så kan konstateras att hem- och fritidssektorn dominerar helt (ca 78 procent av totala antalet olyckor).

Det finns ett flertal faktorer som förklarar individens risk för att råka ut för en olycka. Dessa riskfaktorer hänger framför allt ihop med ålder, kön, alkohol och annan droganvändning, miljöer som t.ex. bostaden, fritidsaktiviteter, transporter, socio-ekonomiska förhållanden och geografiska skillnader. När det gäller ålders- och könsfaktorer är risken för att råka ut för en olycka högst för barn, ungdomar, yngre vuxna och äldre personer. Risken att skadas allvarligt och omkomma till följd av olycksfall ökar med åldern för båda könen. Män är överrepresenterade i nästan samtliga olyckstyper och ca två tredjedelar av dem som dör av skador är män. En kraftig över-representation finns också bland äldre personer som dör av skador, t.ex. i fallolyckor.

Risk för avbrott i samhällets funktionalitet

Samhällets behov av fungerande samhällsviktig infrastruktur fortsätter att öka, liksom även sårbarheterna och beroendena mellan olika verksamheter. Till samhällsviktig infrastruktur räknas framför allt elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vissa typer av IT-stöd, vissa delar av transportsystemen samt delar av den kommunaltekniska försörjningen, t.ex. dricksvatten och fjärrvärme. Samtidigt har det skett en utveckling mot ökad privatisering och bolagisering av samhällsviktig infrastruktur.

En händelse som kan ge stora spridningseffekter och därmed allvarliga samhällskonsekvenser är ett långvarigt el- och teleavbrott som berör ett större område eller flera verksamheter samtidigt. De allvarliga konsekvenserna av en sådan händelse beror på att nästan all samhällsviktig verksamhet är beroende av tillgången till el och tele och att möjligheterna att kompensera för detta beroende trots

allt är relativt begränsade. Otillräcklig robusthet är därför särskilt allvarlig inom elförsörjningen och de elektroniska kommunikationerna. Även dricksvattenförsörjning och transporter av bl.a. livsmedel är verksamheter som bör ha tillräcklig robusthet och marginaler i sina verksamheter.

De oavsiktliga störningar och händelser som berör samhällets funktionalitet och säkerhet och som beskrivs i rapporten är allvarliga störningar i el- och teledistributionen, i livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, i transporterna och i betalningssystemet. Dessutom beskrivs elektromagnetiska störningar och solstormar samt omfattande utsläpp av farliga ämnen. När det gäller hot från avsiktliga störningar och händelser, dvs. främst antagonistiska handlingar, beskrivs hot avseende terrorism, avsiktliga elektromagnetiska störningar (s.k. EMP och HEMP-hot), cyberattacker, våldsamma upplopp och mutor, hot och trakasserier från bl.a. den organiserade brottsligheten.

Brister i samhällets olycksförebyggande åtgärder

Det svenska olycksförebyggande arbetet har ansetts hålla en hög kvalitet inom arbetslivs- och trafikområdena. Även det svenska säkerhetsarbetet för barn rankas högt i internationella jämförelser. Däremot har det förebyggande arbetet inte varit lika framgångsrikt när det gäller att reducera antalet olyckor i hem- och fritidsmiljöer. När det gäller säkerheten för äldre personer (65 år och äldre) har Sverige inte kunnat visa några framsteg under det senaste decenniet. En av förklaringarna till detta skulle kunna vara avsaknad av tydligt ansvar, mål och strategier i det förebyggande arbetet inom dessa områden. För äldres fallolyckor, som är den olyckstyp som ökar snabbast, har det t.ex. länge saknats ett övergripande ansvar och en tydlig strategi för det förebyggande säkerhetsarbetet.



Brister i samhällets krisberedskapsåtgärder

Utvecklingen inom svensk krisberedskap har stadigt gått framåt under senare år, men fortfarande kvarstår en del brister. Betydande framsteg har gjorts t.ex. när det gäller att institutionalisera, strukturera och organisera svensk krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå i samhället. Samarbetet och samordningen på nationell nivå har avsevärt förbättrats, även om utvecklingsarbete kvarstår för att ytterligare effektivisera samarbetet, tydliggöra roller och ansvar och koordinera de gemensamma insatserna. Viktiga iakttagelser och erfarenheter kring samverkan har kunnat fångas upp inom ramen för de samverkansövningar som genomfördes 2007 och 2008. När det gäller samhällets krisberedskapsförmåga så har ett antal brister konstaterats under senare år, t.ex. förmågan till sektorsövergripande samverkan, bristande förstärkningsresurser och minskade marginaler och robusthet i de ordinarie verksamheterna.

Europeiskt och internationellt samarbete

Medlemskapet i EU innebär både en möjlighet och en begränsning för svensk krisberedskap och påverkar den nationella hotbilden. Sammantaget bedöms dock de senaste förändringarna på EU-nivå leda till en betydande ökning av antalet nya initiativ och förslag till EU-samarbeten, vilket kommer att kräva sektorsöverskridande beredning och genomförande på nationell nivå. Nya samarbetsformer inom området samhällssäkerhet har också vuxit fram med andra aktörer, exempelvis USA. Samtidigt har behovet av en mer utvecklad civil krisberedskap under senare år växt fram inom ramen för t.ex. Natos partnerskap för fredssamarbete, Nato/PFF.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr MSB223 - December 2010