



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

Svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för räddningstjänst vid stora olyckor

Publ nr: MSB2174 – mars 2023
ISBN: 978-91-7927-367-5

Innehåll

1	INLEDNING	6
1.1	Tolkningar och avgränsningar	7
1.2	Genomförande av uppdraget	8
2	GRUNDLÄGGANDE UTGÅNGSPUNKTER	9
2.1	Övergripande inriktning	9
2.2	Erfarenheter från Ukraina	10
2.3	Befolkningsskydd och räddningstjänst	11
2.4	Vad styr kommunernas förmåga inom räddningstjänstområdet?	12
2.5	Länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter	14
2.6	Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	15
2.7	Räddningspersonalens folkrättsliga status	15
3	DIMENSIONERINGSBEHOV	17
3.1	Grunder för dimensionering	17
3.1.1	Effekter som ska uppnås	17
3.2	Effekter av konventionella vapen	18
3.2.1	Sök- och räddning i raserade byggnader	18
3.2.2	Oexploderad ammunition	19
3.2.3	Första hjälpen, omhändertagande av avlidna och transport av skadade ...	20
3.3	Behov av åtgärder till följd av kemiska stridsmedel, utsläpp av farliga ämnen och skador orsakade av kärnvapen	20
4	UTFORMNING AV RÄDDNINGSTJÄNSTENS FÖRMÅGA	22
4.1	Begreppet förmåga: effekter, uppgifter, resurser	22
4.2	Hur ska förmågan anpassas till behoven under höjd beredskap	24
4.2.1	Planering	24
4.2.2	Kontinuitetshantering	24
4.2.3	Ledning och samverkan	25
4.2.4	Bekämpning av bränder till följd av vapenverkan	25
4.2.5	Hantering av oexploderad ammunition	26
4.2.6	Sök- och räddningsinsatser i raserade byggnader	27
4.2.7	Indikering och sanering för att begränsa effekterna av kemiska stridsmedel, utsläpp av farliga ämnen och kärnvapen	27
4.2.8	Första hjälpen och transport av skadade	28
4.3	Olika typer av resurser	28
4.3.1	Personal	28
4.3.2	Materiel	31
4.3.3	Utbildning	33
4.3.4	Nationella förstärkningsresurser	35
4.3.5	Forskning och utveckling	35

5	GENOMFÖRANDE	37
5.1	År 1-3	37
5.2	År 4-5	38
5.3	År 6-7	39
5.4	År 8-10	39
5.5	Kostnader och andra konsekvenser av förslagen	40
5.5.1	Ekonomiska villkor och förutsättningar	43

Sammanfattning

Kommunens räddningstjänst är idag i huvudsak dimensionerad för att hantera olyckor i fred och behöver förstärkas för att kunna möta de utmaningar som krigsfara och ytterst krig kan medföra. Initialt kommer det att krävas såväl kompetenshöjning som personella- och materiella resursförstärkningar.

Att åstadkomma effektiva och samordnade räddningsinsatser under höjd beredskap och ytterst krig kräver dessutom att kommunens räddningstjänst, tillsammans med direkt berörda aktörer, har getts möjlighet till planering, utbildning och övning.

Det krig som nu pågår i Ukraina har tydligt visat att delar av angriparens krigföring även utgörs av indirekta eller direkta attacker mot civilbefolkningen, civilförsvarsorganisationer och civil infrastruktur. Attacker mot till exempel el- och drivmedelsförsörjningen slår mot räddningstjänstens förmåga att åstadkomma effektiva insatser. Hantering av oexploderad ammunition samt insatser som omfattar sök och räddning i raserade byggnader har visat sig vara särskilt utmanande för Ukrainas räddningstjänst.

Områden som planering, mental förberedelse och flexibilitet framhålls som särskilt viktiga att beakta i den kommunala räddningstjänstens strävan att förbereda sig för krig. Förmåga att formulera och kommunicera hjälpbehov samt förmåga att ta emot internationellt stöd är andra områden som behöver beaktas och utvecklas.

För att kunna hantera de påfrestningar som ett väpnat angrepp på Sverige innebär, bedömer MSB, att den nuvarande personella numerären på cirka 16 000 hel- och deltidsanställd personal i kommunal räddningstjänst behöver fördubblas, initialt genom direktinskrivning av civilpliktiga.

MSB:s bedömning är att kommunens organisation för räddningstjänst 2033 behöver ha:

- förmåga att genomföra sök och räddningsinsatser, hantera oexploderad ammunition samt indikera och sanera för skydd mot kemiska stridsmedel och kärnvapen,
- beredskapsplanerat i varje kommun,
- en uthållighet om minst tre månader,
- nått en personalvolym för höjd beredskap på 32 000 kvinnor och män,
- grundutbildats och genomfört repetitionsövningar för all personal,
- förmåga att agera självständigt på alla ledningsnivåer vid störda förhållanden samt
- förstärkts med materiella resurser och modern teknik anpassat till krigets krav.

1 Inledning

Regeringen uppdrog den 30 juni 2022 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

I uppdraget ingick att utifrån gällande författningar precisera och ta ställning till följande:

- Vilka förutsättningar de kommunala räddningstjänsterna ska planera efter för den verksamhet som behöver bedrivas vid höjd beredskap och ytterst krig
- En bedömning av vilken grundläggande förmåga de kommunala räddningstjänsterna behöver ha för att hantera sådana situationer
- Behovet av förmågeuppbyggnad på olika nivåer, exempelvis genom förstärkningsresurser på nationell nivå, för att den kommunala räddningstjänsten ska klara sitt uppdrag under höjd beredskap
- De ekonomiska konsekvenserna av de dimensionerande planeringsförutsättningarna

De dimensionerande planeringsförutsättningarna ska utgå från de planeringsförutsättningar som framgår av regeringens beslut från den 17 december 2020 om Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2020/01269) samt Anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658).

Vid genomförandet av uppdraget ska MSB beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Uppdraget ska genomföras i dialog med Försvarmakten och de myndigheter som ingår i beredskapssektorn för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen för att säkerställa att planeringsförutsättningarna som MSB redovisar inte avviker från annan relevant planering.

Inom ramen för genomförandet av detta uppdrag ska det uppdrag som regeringen beslutade om den 31 mars (Ju2022/01209) och som innebär att MSB ska lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret på både kort och längre sikt beaktas.

MSB ska inhämta de underlag som krävs från de myndigheter och aktörer som berörs av de dimensionerande förutsättningarna.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2023.

1.1 Tolkningar och avgränsningar

Av uppdraget till MSB framgår att de dimensionerande planeringsförutsättningarna ska utgå från de planeringsförutsättningar som framgår av regeringens beslut från den 17 december 2020 om Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2020/01269) samt Anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658). I arbetet med uppdraget har MSB, utöver ovanstående, beaktat relevanta delar av MSB:s svar på regeringsuppdrag som lämnades in den 10 maj respektive den 1 november 2022. I beskrivningen av hotbilden har MSB kompletterat den beskrivning som följer av regeringens inriktning och MSB:s och Forsvarsmaktens handlingsplan Handlingskraft, med FOI:s studie av det pågående kriget i Ukraina.¹

Uppdraget har fokuserat på åtgärder som kommunen har skyldighet att genomföra i enlighet med kriterierna för räddningstjänst² och de förutsättningar som behöver uppfyllas för att kommunens ansvar för räddningstjänst under höjd beredskap ska kunna verkställas. Rapporten berör särskilt de uppgifter som får en dimensionerande effekt för räddningstjänst under höjd beredskap.

Kommunens räddningstjänst är en av flera offentliga aktörer som ska bidra till befolkningens överlevnad under höjd beredskap. En förutsättning för att kunna åstadkomma effektiva och samordnade insatser även under höjd beredskap är att berörda aktörer är förberedda, bland annat genom aktörsgemensam planering, utbildning och övning.

Genom bildandet av räddningsledningssystem har förmågan till ledning av räddningstjänstverksamhet förstärkts i Sverige. Ett fortsatt arbete med att utveckla förmågan att leda vid räddningstjänstverksamhet under höjd beredskap kommer dock att krävas. Det har dock inte funnits möjlighet att fullt ut fördjupa sig i dessa frågor inom ramen för detta uppdrag. Uppdraget har heller inte fördjupat sig i frågeställningar kring inriktning och samordning, kopplat till exempelvis förhållandet mellan civilområdesansvarig länsstyrelse och räddningsledningssystem. MSB anser även att det finns frågeställningar kring bland annat mandat, roller och ansvar som inte kan täckas in i denna rapport utan kommer att kräva fortsatt utvecklingsarbete.

I samband med ett väpnat angrepp mot Sverige kan det bli betydelsefullt att kunna ta emot stöd från andra länder. Det är av vikt att staten utvecklat goda och inövade processer för att på ett snabbt och effektivt sätt kunna både begära och ta emot internationellt stöd. MSB bedömer dock att uppdraget i huvudsak omfattar dimensionering av den nationella förmågan och därför fördjupas inte detta vidare i rapporten.

¹ Olsén, Ryghammar & Welanders. (2023). Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige. FOI-R--5404—SE.

² 1 kap. 2 § Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Fördjupade beskrivningar av åtgärder som berör direktinskrivning av civilpliktig räddningstjänstpersonal, dess möjligheter och konsekvenser, tas inte upp i denna rapport utan redovisas särskilt i svaret på regeringsuppdrag Fö2023/00118.

Eventuellt tillkommande kostnader för andra statliga myndigheter redovisas heller inte i denna rapport.

1.2 Genomförande av uppdraget

I arbetet med uppdraget har MSB haft dialog med Försvarmakten och de myndigheter som ingår i beredskapssektorn för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

MSB har även haft en fortlöpande dialog med det s.k. räddningstjänstrådet³ och en referensgrupp med företrädare från länsstyrelserna, kommunala räddningstjänster samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Tillsammans med referensgruppen har flera workshops genomförts, där flertalet sakområden berörts.

³ Varje län utser en representant som företräder länets kommunala räddningstjänstorganisationer, utöver det har storstadsregionerna varsin egen representant

2 Grundläggande utgångspunkter

2.1 Övergripande inriktning

Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret ska vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde. Planeringen ska utgå från att Sverige är i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet, en situation som allvarligt kommer att påverka samhällets funktionalitet under delar av denna tid. Under de tre månaderna förutsätts vidare att logistikflödena från omvärlden är begränsade.⁴

Målet för det civila försvaret ska från och med 2021 vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred samt,
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Försvarsmakten och MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025 benämnd Handlingskraft.⁵

I handlingsplanen finns hotbild beskriven, dels gemensamma grundläggande antaganden men också antaganden om vilka konsekvenser ett väpnat angrepp får för de viktigaste samhällsfunktionerna. För räddningstjänsten antas ett väpnat angrepp bland annat leda till ett ökat antal räddningsinsatser, samt störningar i larmfunktionalitet och ledningsförmåga.⁶ För kommunens räddningstjänst är flera grundläggande antaganden i handlingsplanen också relevanta att beakta i det förmågehöjande planeringsarbetet.

⁴ Anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658)

⁵ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁶ Prop. 2020/21:30

Vad avser hotbild konstaterar MSB och Försvarsmakten att ett angrepp kan ske överraskande. Ett väpnat angrepp kan inledas med en förbekämpning med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, cyberattacker eller genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Motståndarens fjärrstridsmedel kan användas för att bekämpa mål på hela det svenska territoriet. Troliga mål för fjärrbekämpningen är stationära och semi-stationära mål av vikt för totalförsvaret. De militära målen kan vara ledningscentraler, radaranläggningar och baser. Angrepp på civil infrastruktur kan exempelvis omfatta vapeninsatser mot logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, viktig industri samt infrastruktur för energi och kommunikation. I direkt anslutning till förbekämpningen kan angriparen besätta viktiga områden för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Detta kan ske i syfte att upprätta en avregleringszon för att förhindra motåtgärder från tredje part.

Angriparen har tillgång till kemiska stridsmedel och kärnvapen och användning av dessa kan inte uteslutas. Utsläpp av toxiska ämnen kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager. Strid i urban miljö kan föra med sig en förhöjd risk för utsläpp av farliga ämnen.

MSB och Försvarsmakten konstaterar att Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län, är strategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Bas- och koncentreringsområden för Försvarsmaktens krigsförband, och platser med kritisk infrastruktur kan vara andra viktiga områden att ta hänsyn till.⁷

2.2 Erfarenheter från Ukraina

FOI har på MSB:s uppdrag genomfört en studie⁸ som beskriver hur förutsättningarna för räddningstjänst i Ukraina påverkats av det pågående kriget. Med tanke på att en väsentlig del av krigföringen inriktas direkt mot civil infrastruktur, mot vanliga bostäder, och mot civilbefolkningen i sig, finns ett annat behov av förmåga hos den lokala räddningstjänsten än den som krävs i fredstid. Skadeverkan omfattar flera samtidiga byggnadsbränder, raserade byggnader med inneslagna människor, stora mängder oexploderad ammunition och utsläpp av farliga ämnen.

Erfarenheter från kriget i Ukraina att beakta är att angriparen inte respekterar folkrätten och internationella konventioner. Det har bland annat inneburit att såväl civilbefolkning som räddningstjänst har varit hårt drabbade av de angrepp som Ukraina utsatts för. Det är också tydligt att kriget har satt räddningstjänstens uthållighet på svåra prov men också att räddningstjänstens förmåga har stor betydelse för befolkningens försvarsvilja.

⁷ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁸ Olsén, Ryghammar & Welander. (2023). Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige. FOI-R--5404—SE.

2.3 Befolkningsskydd och räddningstjänst

Begreppen befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap härstammar från verksamheten civilförsvaret⁹ och de civilförsvarsuppgifter¹⁰ som omfattas av ett folkrättsligt skydd för den personal som genomför uppgifterna.¹¹ När kommunerna den 1 juli 1995 övertog statens ansvar för räddningstjänst i krig delades civilförsvarsverksamheterna från dåvarande civilförsvarslag¹² upp i begreppen befolkningsskydd som avsåg de skadeförebyggande åtgärderna, och räddningstjänst som avsåg de skadeavhjälpande åtgärderna.

De uppgifter som avsåg räddningstjänst, räddning, brandsläckning, spårning och utmärkning av farliga områden samt sanering infördes i dåvarande räddningstjänstlag.¹³ ¹⁴ De uppgifter som avsåg befolkningsskydd infördes i samma period i den då nya lagen om civilt försvar. Tanken när reformen genomfördes var att begreppen räddningstjänst och befolkningsskydd skulle kunna användas separat eller tillsammans efter behov.¹⁵ Befolkningsskyddet och räddningstjänsten borde samverka på likartat sätt som det fredstida byggnadstekniska och organisatoriska brandskyddet samverkar med räddningstjänstens förmåga att genomföra räddningsinsatser vid byggnadsbränder. Ett funktionellt befolkningsskydd skulle således öka förutsättningarna för att genomföra effektiva räddningsinsatser under höjd beredskap.

Den 7 november 2022 lämnade Utredningen¹⁶ om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap sitt slutbetänkande *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*. Utredningen har i sitt betänkande utgått från en samlad bedömning av vad som bör vara styrande för utformningen av det framtida skyddet av civilbefolkningen. I utredningen lämnas förslag för hur ett modernt och väl anpassat skydd av civilbefolkningen bör vara utformat avgränsat¹⁷ till områdena skyddsrum, utrymning och inkvartering samt en stödorganisation. Yttranden på betänkandet ska lämnas senast den 19 maj 2023.

Utredningens bedömning är att utifrån den gällande totalförsvarsplaneringen och de bedömningar som görs i fråga om det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, kan det inte uteslutas att vissa geografiska områden i Sverige och delar av civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt av ett väpnat angrepp. Utredningen bedömer vidare att det är realistiskt att utgå från att de fysiska konsekvenserna för civilbefolkningen med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige, generellt sett, kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. I det avseendet menar utredningen att

⁹ Tilläggsprotokoll I till 1949 års Genève-konventioner

¹⁰ Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, p. 339

¹¹ Lag om civilt försvar. Prop. 1994/95:7

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

¹³ 65 § Räddningstjänstlag (1986:1102)

¹⁴ Uppgifterna kan härledas till tilläggsprotokoll i 1949-års Genèvekonvention, artikel 61

¹⁵ Lag (1994:1720) om civilt försvar. Prop. 1994/95:7

¹⁶ SOU 2022:57

¹⁷ Ytterligare exempel på förmågor relevanta för ett modernt befolkningsskydd beskrivs i FOI memo 6121, 2017

stor hänsyn bör tas till det pågående ryska anfallskriget mot Ukraina. Hittills har det kännetecknats av angrepp som riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen och att ukrainska städer och orter urskillningslöst under längre tid och i stor omfattning, utsatts för artilleribeskjutning och missilangrepp. Mot denna bakgrund torde det vara realistiskt att utgå från att det kan finnas en risk för att civilbefolkningen kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än de antaganden som gjorts i tidigare bedömningar.

MSB delar utredningens bedömning i denna del och menar att slutsatserna är relevanta för arbetet med dimensionering av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

2.4 Vad styr kommunernas förmåga inom räddningstjänstområdet?

Kommunen har ansvar att förbereda sin verksamhet för höjd beredskap¹⁸ och har rätt till ersättning av staten för kostnader som dessa förberedelser medför.¹⁹ Närmare bestämmelser för räddningstjänstens verksamhet under höjd beredskap regleras i lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Enligt lagen har kommunens räddningstjänst i stort samma ansvar under höjd beredskap som i fredstid vad avser att förhindra skador på människor, egendom och miljö, dock tillkommer ytterligare ett antal uppgifter för höjd beredskap. Tilläggsuppgifterna i LSO²⁰ innefattar uppgifter som att upptäcka, märka ut och röja farliga områden, samt att indikera och sanera efter angrepp med kemiska stridsmedel och kärnvapen. Tilläggsuppgifterna omfattar även kompletterande åtgärder som i första hand avser den planering och organisering som är nödvändig för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag.^{21 22} Räddningstjänstens personal ska också delta i åtgärder för första hjälp och transport av skadade samt befolkningsskydd. MSB har rätt att utfärda föreskrifter för verkställigheten av dessa skyldigheter.²³

Kommunen ska organisera och planera räddningstjänstverksamheten så att räddningsinsatserna kan genomföras snabbt och effektivt.²⁴ Det innebär att räddningstjänsten ska ha en tillfredsställande²⁵ förmåga att genomföra räddningsinsatser. Förmåga kan definieras som möjligheten att åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser. Effekt bör ses som skillnaden i utfall mellan den genomförda insatsen och det utfall som blivit om det

¹⁸ 3 kap. 1 § lag (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap

¹⁹ 5 kap. 1 § lag (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap

²⁰ 20 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

²¹ Svensk manual i humanitär rätt. SOU 2010:72, p. 339

²² 3 kap. 1 § lag (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap

²³ 8 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

²⁴ 1 kap. 3 § (lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

²⁵ 1 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

inte gjorts någon insats alls.²⁶ För att verkställa effekten behöver ett antal uppgifter kunna utföras vilket sedan kan definieras i resursbehov i form av personal, kunskap, metodik, materiel och teknik. Planering kan innebära utveckling av generella planer eller planer för specifika olyckstyper, men kan även omfatta utveckling av planer för specifika objekt där riskerna för omfattande skador är särskilt stora eller där objekten är särskilt skyddsvärda.

Kommunen har vidare en skyldighet att upprätta handlingsprogram för räddningstjänsten.²⁷ Handlingsprogrammen, som ska omfatta såväl fred som höjd beredskap, har till syfte att utgöra kommunens övergripande styrdokument, information till kommunmedborgarna samt vara ett underlag för statens tillsyn över kommunerna. Föreskrifter²⁸ reglerar innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram. I varje kommun ska det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad och att det utsetts behörig personal att leda räddningsinsatser.²⁹ Kommunen ska ha ett dokumenterat ledningssystem för räddningstjänst och en övergripande ledning som ska ha förmåga att bedöma och anpassa ledningen utifrån pågående insatser samt behov av beredskap.³⁰ Det finns inga krav på att räddningsledningssystemen ska följa någon viss geografisk indelning utan den geografiska indelningen av räddningsledningssystemen kan skilja sig i förhållande till indelningen i civilområden.³¹

Även om de dimensionerande utgångspunkter som senare beskrivs i rapporten har fokus på räddningsinsatsen, får inte det förebyggande brandskyddet glömmas bort. Det finns förebyggande uppgifter som är viktiga i vanliga fall och som kan få ännu större betydelse under höjd beredskap, t ex utförande av sotning och brandskyddskontroll.

I rapporteringen till regeringen den 10 maj och 1 november 2022 har MSB uttryckt att den kommunala räddningstjänstens förmåga att genomföra räddningsinsatser i fredstid har stor påverkan på förmågan att genomföra räddningsinsatser under höjd beredskap. I uppdragen har MSB föreslagit åtgärder för att stärka förmågan i den kommunala räddningstjänsten samt åtgärder kring förstärkningsresurser i syfte att stärka förmågan på regional nivå. MSB menar att det är viktigt att säkerställa en generell och stabil finansiering av den verksamhet som ska bedrivas av kommunens räddningstjänst för att bygga en förmåga som är hållbar över tid.³²

²⁶ Lindbom, Theler, Lunds universitet 2020; Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan

²⁷ 3 kap. 8 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor

²⁸ MSBFS 2021:1

²⁹ 3 kap. 16 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

³⁰ MSBFS 2021:4

³¹ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

³² MSB, Ett balanserat civilt försvar Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK), MSB, Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)

2.5 Länsstyrelsernas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och har ett regionalt geografiskt områdesansvar som innebär att stödja kommunerna i deras arbete med civilt försvar i frågor som säkerhetsskydd, krigsorganisation och dess bemanning. Stödet kan också innefatta utbildningar, övningar och stöd med metoder och arbetssätt.

Utöver stödet behöver även länsstyrelsen och kommunal räddningstjänst vidta gemensamma förberedelser för samverkan samt framtagning och rapportering av lägesbild. För att länets resurser ska kunna nyttjas effektivt under höjd beredskap bör det också planeras för prioritering av olika verksamheter i länet där identifiering av särskilt viktiga samhällsfunktioner och skyddsvärden i länet kan utgöra utgångspunkt för detta arbete.³³

En länsstyrelse har möjlighet att under höjd beredskap besluta om undantag för behörighetsregler för räddningschef och räddningsledare.³⁴ Vidare har länsstyrelsen under höjd beredskap rätt att inom länet besluta om omfördelning av personal i kommunens räddningstjänst mellan kommuner i länet.³⁵

Landets 21 länsstyrelser är indelade i sex civilområden med varsin civilområdesansvarig länsstyrelse som bland annat ska ansvara för att det civila försvaret inom civilområdet får en enhetlig inriktning. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet. Respektive civilområde har även till uppgift att samverka med Försvarmaktens militärregioner för att samordna totalförsvaret på regional nivå.

Vid fredstida krissituationer, som berör flera län inom civilområdet, ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen också ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. En civilområdesansvarig länsstyrelse får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom civilområdet och har rätt att besluta om omfördelning av räddningstjänstpersonal under höjd beredskap mellan olika län inom civilområdet.³⁶

³³ Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar-Vägledning för utövande*, Dnr 7701-17, 31 januari 2019

³⁴ 8 kap. 2 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

³⁵ 8 kap. 3 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

³⁶ 8 kap. 3 § andra stycket förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

2.6 Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen bildades den 1 oktober 2022, då förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft. Sektorn kan beskrivas som ett samverkansforum för de medverkande aktörerna. Samverkan inom sektorn ska bland annat syfta till att skador till följd av krigshandlingar förhindras eller begränsas. MSB är sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter som ingår är Kustbevakningen, Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI och adjungerande är SOS Alarm AB.

MSB ska som sektorsansvarig myndighet leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. MSB ska också, på begäran av räddningsledare, kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser. För att säkerställa att de dimensionerande planeringsförutsättningarna för räddningstjänst under höjd beredskap inte avviker från annan relevant planering har dialog förts med myndigheterna i beredskapssektorn.

2.7 Räddningspersonalens folkrättsliga status

Genèvekonventionerna, som utarbetades i fyra olika konventioner från 1864, ratificerades i sina nuvarande lydelse 1949. Därefter har ytterligare tre tilläggsprotokoll tillkommit. Omkring 200 stater har ratificerat konventionerna, vilket innebär att den absoluta majoriteten av världens länder har förbundit sig att följa dem. En bärande princip i Genèvekonventionerna är skyddet för civila och civil egendom, som alltid ska respekteras och skyddas. Stridshandlingar får endast riktas mot militära mål.

För att ytterligare understryka dessa förhållanden ska, enligt Genèvekonventionerna, viss civil personal och viss civil egendom genom utmärkning eller tydlig klädsel kunna särskiljas från annan personal eller annan egendom. Detta gäller bland annat för egendom och personal inom sjukvården, samt civilförsvarspersonal och anläggningar som används för befolkningsskydd eller räddningstjänst. I svensk rätt är detta reglerat i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), som stadgar att förberedelser för utmärkning av byggnader, fordon och andra anläggningar som förväntas användas av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap ska vidtas redan i fredstid. Det finns inga formella hinder mot att för vissa anläggningar och fordon påbörja utmärkningen redan i fredstid. Därtill ska förberedelser vidtas för att säkerställa att civilförsvarspersonalen under höjd beredskap innehar identitetshandlingar som utvisar den folkrättsliga ställningen, samt förses med armbindlar med det internationella tecknet för civilförsvaret.

Det pågående kriget i Ukraina har visat att Ryssland är berett att begå tydliga brott mot folkrätten genom att uppsåtligt rikta sina attacker mot civila anläggningar som enligt Genèvekonventionerna är att betrakta som skyddade. MSB anser dock att ansträngningar för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt folkrätten är av avgörande betydelse för trovärdigheten gentemot andra fördragsslutande parter, inklusive Ryssland. Såsom kriget i Ukraina har visat så tillmäter Ryssland folkrätten stor vikt i den utsträckning den i något hänseende kan gagna deras egna intressen.

Enligt totalförsvarets folkrättsförordning har MSB ansvaret för de förberedelser som behöver vidtas för utmärkning av anläggningar såväl som för anskaffande av ID-kort och armbindlar. MSB kommer senast under 2024 att återkomma till regeringen med en redogörelse för på vilket sätt ID-kort och armbindlar till civilförsvarspersonal kan förberedas, hur utmärkning av civilförsvars- och befolkningsskyddsanläggningar ska förberedas och eventuellt påbörjas, samt vilka kostnader detta kan komma att innebära.

3 Dimensioneringsbehov

3.1 Grunder för dimensionering

I uppdraget att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunens räddningstjänst under höjd beredskap har MSB utgått från gällande författningar³⁷, regeringens anvisningar^{38 39} samt MSB:s och Försvarsmaktens gemensamma handlingsplan Handlingskraft⁴⁰. Vid framtagande av planeringsförutsättningarna har också erfarenheter från kriget i Ukraina och andra väpnade konflikter i närtid, såsom kriget i Syrien, vägts in. För den enskilda kommunen (räddningstjänsten) gäller de krav som framgår av författning tillsammans med eventuell annan överenskommelse mellan staten och kommunerna. Planeringsförutsättningarna från regering och statliga myndigheter medger möjlighet för anpassning till framtida regionala hotbildsbeskrivningar.

3.1.1 Effekter som ska uppnås

Verksamheten ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris och krig under minst tre månader och under denna tid upprätthålla sin verksamhet och funktionalitet på en grundläggande nivå.⁴¹ För att detta ska vara möjligt för kommunal räddningstjänst, är en förutsättning är att det finns ett fungerande skydd för civilbefolkningen i form av varningssystem, skyddsrum och planering för utrymning.

För att kommunal räddningstjänst ska ha förmåga att genomföra snabba och effektiva räddningsinsatser⁴² och kunna genomföra de tilläggsuppgifter⁴³ som tillkommer under höjd beredskap bedömer MSB att det behöver finnas förmåga att:

- skydda sin personal, materiel och infrastruktur,
- agera självständigt under störda förhållanden vilket bland annat innebär att prioritera mellan olika skyddsvärden samt
- genomföra snabba och effektiva räddningsinsatser för att minska skadorna på människor, samhällsviktig verksamhet⁴⁴, egendom och miljö.

Vidare behöver kommunal räddningstjänst ha förmåga att:

- minska skadeverkningar av konventionella vapen,

³⁷ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd Beredskap och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

³⁸ Anvisningar för det civila försvaret (Ju2020/04658)

³⁹ MSB, Ett balanserat civilt försvar Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK), MSB, Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)

⁴⁰ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁴¹ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁴² 1 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁴³ 8 kap. 2 § § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁴⁴ MSB, Räddningstjänst under höjd beredskap-RUHB: Del 2 Räddningstjänst och samhällsviktig verksamhet, MSB 1655:2021

- minska skadeverkningar av kemiska stridsmedel och kärnvapen samt
- delta i att ge första hjälpen genom akut omhändertagande samt vid transport av skadade inom skadeområdet.

Baserat på delar av målet för civilt försvar kan det antas att kommunens räddningstjänst kommer att prioritera uppgifter som avses syfta till att genomföra livräddande insatser samt insatser som avser att skydda de viktigaste samhällsfunktionerna. I händelse av ett väpnat angrepp som kan komma att påverka samhällsviktig verksamhet, bör kommunens räddningstjänst ha säkerställt tillgång till information i sina insatsstöd. Detta kan till exempel omfatta vilka samhällsviktiga verksamheter som i första hand ska prioriteras.⁴⁵

3.2 Effekter av konventionella vapen

Tidiga analyser⁴⁶ av ett begränsat väpnat angrepp på Sverige och erfarenheter från Ukraina, visar på risker för omfattande samtida byggnadsbränder, husras med påföljande sök- och räddningsinsatser i byggnader samt hantering av oexploderad ammunition. Detta kan också innefatta masskadesituationer med många skadade och döda människor samt stora skador på egendom och infrastruktur. Efter ett angrepp kan framkomligheten inom skadeområdet vara starkt begränsat på grund av raserade byggnader och byggnadsdelar som blockerar väg. Vidare kan skadade gator och vägar samt förstörda fordon försvåra framkomligheten för brand- och räddningsfordon vilket kan medföra fördröjning av räddningsinsatser.

Erfarenheten är att bränder som uppstått till följd av vapenverkan ofta resulterar i flera samtida bränder med ett intensivt brandförlopp. En förklaring till de snabba brandförloppen är att byggnadens inbyggda brandskydd ofta skadats av vapenverkan. Detta gäller såväl skador på passiva skydd som brandväggar och fönster samt aktiva system som exempelvis sprinkleranläggningar.

Angrepp mot större industrier samt kritisk infrastruktur kan resultera inte bara i omfattande bränder utan även utmana möjligheten att begränsa utsläpp av farliga ämnen och att begränsa skadeverkningarna på byggnader och anläggningar. Förberedelser för att hantera den typen av anläggningar måste därför särskilt anpassas efter lokal riskbild.

3.2.1 Sök- och räddning i raserade byggnader

Skadorna på de byggnader som utsatts för attacker med konventionella stridsmedel kommer att variera, från begränsade skador till att de närmaste helt raserats. Rasmassor i form av hela eller sönderslagna byggnadsdelar kan förväntas. Påverkan på människor som befunnit sig i eller i anslutning till den drabbade byggnaden kommer också variera, från händelser med många svårt skadade och avlidna i rasmassorna till situationer där det finns många instängda. Det senare kan omfattas av människor som exempelvis hunnit ta skydd i skyddsrum, skyddade

⁴⁵ MSB, Del 2 räddningstjänst under höjd beredskap, MSB 1655 maj 2021

⁴⁶ FOI, Hotbildsunderlag i utveckling av civilt försvar, FOI memo 5089

utrymmen eller som hamnat i hållrum som bildats i rasmassorna. Överlevnadsgraden kan vara avhängig av att människorna lyckats ta sig till exempelvis ett skyddsrum. Det kan också uppstå osäkerhet vad gäller antalet drabbade och var i det drabbade området de befunnit sig vid angreppet. Skadornas karaktär gör att det ofta är av stor vikt att snabbt kunna ge första hjälpen och att påbörja det akuta omhändertagandet på skadeplatsen. För personer som är instängda kan det också vara viktigt med snabb undsättning, särskilt om det saknas möjlighet till ventilation i det slutna utrymmet. Tidsfaktorn är generellt dock inte lika kritisk för de som befinner sig instängda i skyddsrum som för de som är skadade eller fastklämda.

Arbetet att med att söka efter och rädda överlevande ur rasmassor är ett svårt, riskfyllt och ofta tidsödande räddningsarbete. Samtidigt som arbetet är tidskritiskt måste det ske på ett säkert sätt för både överlevande och personal. Arbetet kräver kunskaper i byggnadsteknik och tillgång till särskild utrustning för bland annat sök, stöttning och lyft av tunga byggnadsdelar. Arbetet kan också innebära svåra överväganden som att tvingas prioritera sök- och räddningsresurser mellan flera olika skadeplatser.

3.2.2 Oexploderad ammunition

När den statliga civilförsvarsorganisationen överfördes till kommunerna i samband med reformen 1995 övertog kommunens räddningstjänstorganisation uppgiften att hantera oexploderad ammunition. Här är viktigt att poängtera att kommunens räddningstjänst inte har denna uppgift i fredstid, och därför i stor utsträckning saknar denna förmåga idag.

Förekomst av oexploderad ammunition och minor i anslutning till områden där civilbefolkningen uppehåller sig utgör inte bara en risk för liv och hälsa utan kan också begränsa transportmöjligheter, vilket i sin tur kan begränsa tillgång på livsmedel och andra kritiska varor. Vidare kan oexploderad ammunition som inte tas omhand påverka möjligheten till reparationer och återställande av viktiga samhällsfunktioner. Oexploderad ammunition i ett skadeområde kan komma att hämma och fördröja genomförandet av räddningsinsatser. Det är därför viktigt att räddningspersonalen har grundläggande förmåga att upptäcka, värdera risken och om möjligt vidta riskminimerande åtgärder i inledningsskedet av en räddningsinsats. I vissa fall måste hotet oskadliggöras, antingen genom att det avlägsnas eller att det förstörs på platsen, vilket kräver särskilda resurser och kompetens. Oexploderad ammunition och minor som initialt inte kan oskadliggöras kan komma att påverka ett samhälle många år framåt i tiden.⁴⁷

⁴⁷ Rapportutkast, Samhällsproblem oexploderad ammunition på exemplet Ukraina, Swedec, 2022

3.2.3 Första hjälpen, omhändertagande av avlidna och transport av skadade

Angrepp som skett med konventionella vapen resulterar ofta i masskadesituationer med bland annat rökskador, brännskador, kross- och klämskador, skador från tryckvåg samt splitterskador. Det är heller inte ovanligt att det kan vara riskfyllt att förflytta sig i de områden där räddningsinsatserna genomförs.

Många av de skadade som återfinns har behov av första hjälpen och ett omedelbart omhändertagande för att öka möjligheten till överlevnad. Det finns ofta också behov av att snabbt förflytta dessa från skadeplatsen till ett säkrare område där de kan tas om hand av sjukvårdspersonal.

När det inte längre är sannolikt att det kan finnas överlevande kvar och räddningsinsatsen avslutas kan det fortfarande finnas många avlidna kvar i anslutning till skadeplatsen. Ett skyndsamt och värdigt omhändertagande av de avlidna bedöms vara viktigt som en del av åtgärder som syftar till att upprätthålla en fortsatt stark försvarsvilja. Här kan räddningstjänsten bli ombedd att assistera polisen, som är ansvarig, i omhändertagandet.

3.3 Behov av åtgärder till följd av kemiska stridsmedel, utsläpp av farliga ämnen och skador orsakade av kärnvapen

Av MSB:s och Försvarsmaktens handlingsplan⁴⁸ framgår att ett användande av kemiska stridsmedel och kärnvapen inte kan uteslutas. Utsläpp av toxiska ämnen kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager. Strid i urban miljö för med sig en förhöjd risk för farliga utsläpp, både avsiktligt och genom vådabekämpning.

Kemiska stridsmedel räknas enligt FOI⁴⁹ till en grupp som benämns kemiska toxiska ämnen. Enligt FOI omfattar kemiska stridsmedel exempelvis ämnen som senapsgas och sarin, men även giftiga industrikemikalier som klorgas.

Nervgaser som sarin är mycket giftiga, färglösa vätskor eller pulver som via inandning eller via hudkontamination kan vara dödliga inom några minuter.⁵⁰

Hudskadande gaser, till exempel senapsgas, är vätskor som sällan dödar men förstör huden, slemhinnorna och ögonen inom några minuter eller timmar. Symtom från senapsgas kan vara fördröjda i flera timmar.⁵¹

Enligt FOI⁵² har användningen av kemiska stridsmedel ur ett internationellt perspektiv ökat över tid, främst av statliga aktörer, men också i några fall av

⁴⁸ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁴⁹ <https://www.foi.se/forskning/cbrn-fragor.html>

⁵⁰ Först på plats vid händelser med farliga ämnen CBRNE, MSB, 2016

⁵¹ Först på plats vid händelser med farliga ämnen CBRNE, MSB, 2016

⁵² Underlag för hantering av C-händelser för räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB, FOI 2021

ickestatliga aktörer. Enligt FOI har den syriska regimen återkommande använt klorgas och nervgasen sarin under konflikten i Syrien. Ryssland har också återkommande blockerat de försök som gjorts i FN:s säkerhetsråd att agera mot dessa attacker. Två olika varianter av det nervskadande ämne som benämns Novichok har använts vid mordförsök vid minst två tillfällen under fredstid. Detta leder, enligt FOI, till slutsatsen, att det inte går att utesluta en användning av kemiska stridsmedel inom svenskt territorium vare sig i fredstid, i en eskalerad gråzon eller under höjd beredskap.

De fenomen, som uppträder i omgivningen efter en kärnladdningsexplosion, även kallat verkansformer, omfattar initialstrålning, värmestrålning, stötvåg i luft och mark, elektromagnetisk puls samt nedfall av radioaktivt kontaminerade partiklar. De initiala verkansformerna kan direkt påverka ett område med en radie på några hundra meter upp till flera kilometer. Om detta sker i närheten av en tätort kan det leda till tusentals döda och skadade. Det efterföljande nedfallet med radioaktivt kontaminerande partiklar, särskilt i samband med markexplosioner, kommer att röra sig i vindriktningen och utbreder sig grovt skattat med vindens hastighet. Egen indikerings- och dosmättningsförmåga är avgörande för att kunna agera i ett sådant område.⁵³

Oavsett om kemiska vapen eller kärnvapen använts kommer det att finnas behov av att identifiera, verifiera eller utesluta förekomst av kemiska eller radioaktiva ämnen och att fastställa omfattning av exempelvis riskområden. Det kan även finnas behov av att avlägsna eller neutralisera farliga ämnen från människor, material eller miljö. Behoven av att avlägsna eller neutralisera farliga ämnen kan finnas både för ett livräddande syfte men även i syfte att undvika vidare kontaminering av det farliga ämnet.

⁵³ Kärnvapenscenario för räddningstjänst, FOI, mars 2021

4 Utformning av räddningstjänstens förmåga

För att kunna utföra uppgifter enligt lag⁵⁴ och åstadkomma önskvärd effekt⁵⁵, kommer den kommunala räddningstjänsten att behöva utvecklas väsentligt jämfört med den förmåga som finns i fredstid. Det innefattar bland annat behov av utvecklad förmåga för planering och kontinuitetshantering⁵⁶ i förhållande till höjd beredskap, utvecklad metodik, kompetensutveckling samt ökade personella och materiella resurser. Utvecklingen behöver utformas i enlighet med bedömda behov på lokal, regional och nationell nivå.

Kommunen har rätt till ersättning för kostnader till följd av de krigsförberedelser som görs.⁵⁷ För att kunna möta behov av uppbyggnaden av räddningstjänsten under höjd beredskap kommer det att krävas långsiktighet och en stabil finansiering. Uppbyggnaden kan i vissa delar påbörjas omedelbart medan det i andra delar krävs väl avvägda och samverkade behovsbedömningar.

4.1 Begreppet förmåga: effekter, uppgifter, resurser

För att kunna hantera de uppgifter den kommunala räddningstjänsten ställs inför under höjd beredskap och kunna uppnå önskvärda effekter behöver ett system för flexibel resurshantering skapas. En bärande idé är att utgå från en lokal förmåga som kompletteras med ett flexibelt system med generiska och specifika regionala respektive nationella förstärkningsresurser. Förstärkningsresurserna kan omfatta såväl personella resurser med utvecklad kompetens som materiella resurser.⁵⁸ Resurserna utvecklas och förläggs enligt en geografisk spridningsprincip över hela landet anpassad efter aktuell hotbild.

Vi har i detta sammanhang valt att sortera behovet av förmåga genom att dela in i tre nivåer; basförmåga; förstärkt förmåga samt specialistförmåga.

Med begreppet basförmåga i denna rapport avser MSB en räddningsstyrkas grundläggande förmåga att åstadkomma effekt vid en räddningsinsats under höjd beredskap. Med förstärkt förmåga avses en förmåga som kan uppnås med förstärkning av särskilt utbildade och utrustade räddningsstyrkor. Förmågan ska finnas och organiseras hos några av de kommunala räddningstjänstorganisationerna i länet. Detta är räddningsstyrkor som har särskild kompetens och kan nyttjas regionalt vid behov under höjd beredskap. I fredstid utgör de

⁵⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor i sin helhet samt 8 Kap. 2 §. i samma lag

⁵⁵ Försvarmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

⁵⁶ Vägledning för stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete, MSB 1456:2020

⁵⁷ 5 kap. 1 § lag (2006:554) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap

⁵⁸ FOI, Risk i svensk beredskap, FOI-R—5285—SE, 2022

ordinarie bemanning som heltidsanställd räddningstjänstpersonal. MSB uppskattar, med utgångspunkt från aktuell hotbild, länens geografiska storlek samt om länen ingår i ett militärstrategiskt viktigt område att det, totalt i landet, finns behov och förutsättningar för cirka 60 sådana räddningsstyrkor. Antalet sådana räddningsstyrkor fördelas efter aktuell nationell hotbild. Dessa ska kunna hantera insatser som omfattar oskadliggörande av oexploderad ammunition samt teknisk sök- och räddning i raserade byggnader. Den förstärkta förmågan kan också omfatta tillförda externa materiella och personella resurser. Var i länet styrkor för förstärkt förmåga ska placeras bör utgå från aktuell regional hotbild och bör avgöras i samråd mellan kommunens räddningstjänst, länsstyrelse och civilområdesansvarig länsstyrelse. För att skapa och vidmakthålla en förstärkt förmåga på regional nivå krävs tillförd utrustning, en omfattande grund- och vidareutbildning samt övningsverksamhet.

Med specialistförmåga avses personal med särskild kompetens, i vissa fall med tillgång till särskild utrustning. Specialistförmågan kommer att behöva utredas vidare avseende utformning, förmåga och bemanningsprincip. Denna förmåga avses bygga på de nationella förstärkningsresurser som MSB tillhandahåller⁵⁹, resurser som idag omfattar bl a samverkan- och ledning, sök- och räddning, röjning, samt indikering och sanering. I dagsläget saknas motsvarande kompetens för hantering av oexploderad ammunition vilket behöver byggas upp. MSB avser att fortsätta arbetet med att definiera utformning, förmåga och bemanningsprincip för detta slags förstärkningsresurser.

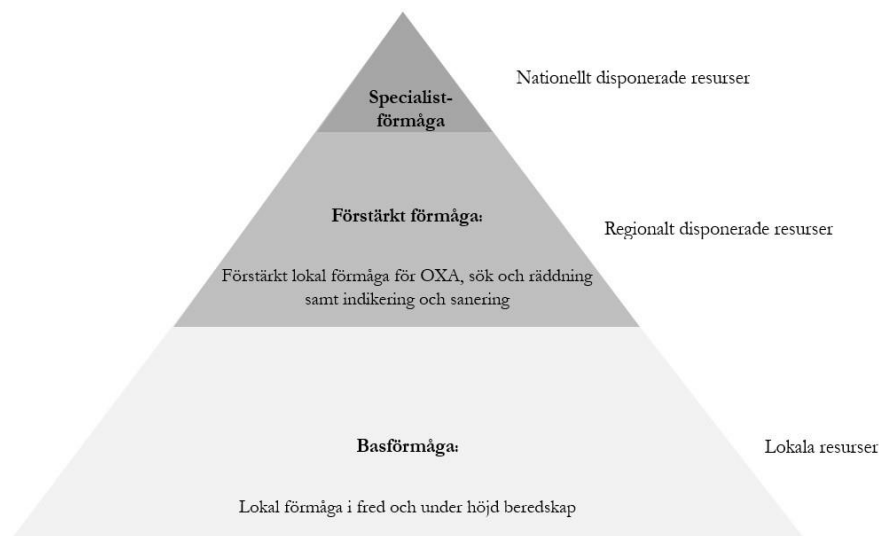


Illustration med exempel på nivåer av förmåga

⁵⁹ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/forstarkningsresurser/>

4.2 Hur ska förmågan anpassas till behoven under höjd beredskap

Nedan redovisas de olika delar som behöver utvecklas för att kommunal räddningstjänst ska uppnå förmåga att verka under höjd beredskap och ytterst krig. De olika avsnitten avslutas med punktsatser som sammanfattar behovet och så långt det är möjligt vad som ska göras.

4.2.1 Planering

För att bedöma, inrikta och bygga upp förmågan för höjd beredskap behöver kommunen utgå från centrala hotbildsbeskrivningar och antaganden nedbrutna till regionala och lokala hot- och riskbilder.⁶⁰ Den kommunala räddningstjänsten behöver förstärkas vad avser resurser med förmåga att leda aktörsgemensam insatsplanering anpassad till höjd beredskap. MSB menar att den beredskapsplanering, som ligger inom den kommunala räddningstjänstens ansvar, initialt bör prioriteras vad gäller fördelning av ekonomiska medel. Att höja förmågan vad avser beredskapsplaneringen torde dessutom vara en åtgärd som med stöd av relativt enkla medel skulle kunna ge stor effekt och som dessutom skulle kunna påbörjas redan under år 1-2.

Detta innebär bland annat att medel som möjliggör tillsättande av planeringstjänster behöver tillföras kommunernas räddningstjänstorganisationer. Centralt stöd i form av kompetenshöjande åtgärder behöver också ingå. Det torde därför vara rimligt att anta att kommunens räddningstjänst redan under år 1-2 skulle kunna påbörja arbete med exempelvis planering av krigsorganisation, bemanning, samverkan inom totalförsvaret, inventering av möjliga alternativa ledningsplatser, brandvattenförsörjning, personella och materiella resurser, redundans samt åtgärder som rör säkerhetsskydd.

- Stöd i form av vägledning och kompetenshöjande åtgärder behöver utvecklas. Detta i syfte att stödja kommunens räddningstjänst vad avser förmåga till insatsplanering och beredskapsplanering.
- Ekonomiska medel behöver avsättas för att möjliggöra anställning av planerare inom kommunens räddningstjänst.

4.2.2 Kontinuitetshantering

Kommunal räddningstjänst behöver anpassa sin kontinuitetshantering till förutsättningarna i handlingsplanen⁶¹, det vill säga att dimensionera sin verksamhet för att under minst tre månader kunna upprätthålla en fungerande räddningstjänst trots stridshandlingar på svenskt territorium och allvarliga störningar i samhällets funktionalitet. Det innebär att säkra larmfunktionalitet, ledningsförmåga,

⁶⁰ MSB PM 2022-12-27, anteckningar extern referensgrupp

⁶¹ Försvarsmakten och MSB, Handlingskraft, FM 2021-17683:2 och MSB 2020-16261-3

kommunikation och försörjning av bland annat el, drivmedel, materiel och reservdelar. Kommunal räddningstjänst behöver också ha fungerande rutiner för att skydda sin infrastruktur, materiel och personal. Det finns även behov av fler alternativa/mobila ledningsplatser. Vidare behövs också förmåga att säkra framkomlighet vid skadade eller blockerade framkörningsvägar.

Sammantaget ställer detta krav på en välutvecklad planering och investeringar i infrastruktur och resurser, exempelvis drivmedel och reservdelar.

- Förutom den planeringsresurs som föreslås i föregående avsnitt behöver kommunal räddningstjänst tillföras medel för anskaffning av exempelvis mobila drivmedelstankar, reservkraft och reservdelar.
- Behov av att säkerställa lokaler för reparation av fordon och materiel likväl som medel för att tillgodose behovet av alternativa ledningsplatser och uppehållsplatser för räddningsfordon och personal omfattas av detta.

4.2.3 Ledning och samverkan

Förmågan till ledning av räddningsinsatser har förstärkts under senare år. Det finns dock ett behov av fortsatt utveckling av övergripande ledning framför allt under de förutsättningar som kan antas gälla då det under höjd beredskap kan uppstå störningar i tekniska lednings- och sambandssystem. Därför finns det behov av att på lokal nivå självständigt kunna inrikta och leda räddningsinsatser utifrån förutbestämda mål och inriktningar.

- Förhållandet mellan den kommunala räddningstjänstens räddningsledningssystem, länsstyrelsernas och civilområdesansvariga länsstyrelsernas särskilda mandat att omfördela kommunala räddningstjänstresurser under höjd beredskap behöver utredas i samverkan mellan berörda aktörer.
- Sambands- och informationssystem samt planer för alternativa sätt att kunna kommunicera vid störningar behöver säkerställas.
- Förmågan till självständigt agerande när kontakt med högre ledningsnivå fallit bort behöver utvecklas på alla nivåer.

4.2.4 Bekämpning av bränder till följd av vapenverkan

Den kommunala räddningstjänsten har generellt god förmåga att genomföra brandsläckning i byggnader under fredstid. Denna olyckstyp har till stor del utgjort grund för dimensionering av de totala resurserna och kommer att ha stor inverkan på det totala resursbehovet för räddningstjänsterna i en krigssituation. En styrka i fredstid är oftast dimensionerad för att kunna genomföra en inledande insats vid en bostads- eller industribrand med behov av förstärkning av flera angränsande styrkor. Samma förhållande gäller i krig men det kommer att vara flera samtidiga insatser som ska hanteras med intensivare förlopp och ställer då krav på både större initial förmåga och flera tillgängliga förstärkningsstyrkor.

Insatser för att hantera bränder i bostäder, industrier och samhällsviktiga funktioner kommer kräva mycket personal, materiel, utvecklad teknik och metodik och tillgång till stora mängder brandvatten. Värt att beakta är att det kan uppstå brister i brandvattenförsörjningen då brandpostnätet kan vara utslaget eller att vattentillgången är begränsad. Försörjning av brandvatten kommer behöva prioriteras mer än vid fredstida förhållanden.

Sammantaget kommer räddningsstyrkorna att behöva vara fler och större, i vissa militärstrategiskt viktiga områden, samtidigt som styrkorna i mindre riskutsatta områden kan vara mer lika den fredstida styrkestorleken. Även med ovan nämnda förstärkning är det troligt att räddningsinsatsen i hårt drabbade områden kommer behöva begränsas till livräddande insatser i första hand.⁶²

Vår bedömning är att en fördubbling av det totala antalet räddningstjänstpersonal i landet är en rimlig sammanvägning för att kunna hantera bränder som följd av vapenverkan.

- För att åstadkomma effektiva räddningsinsatser vid bränder som uppstår till följd av vapenverkan behöver kommunens räddningsstyrkor avsevärt förstärkas avseende personella och materiella resurser.
- Kommunal räddningstjänst behöver säkerställa förmåga till brandvattenförsörjning för situationer där brandpostnätets funktionalitet begränsats eller slagits ut.
- MSB behöver utreda hur behovet av metodutveckling för hantering av bränder som uppstår till följd av vapenverkan ser ut.

4.2.5 Hantering av oexploderad ammunition

Hotbilden under höjd beredskap ställer krav på både resurser och kompetens att hantera oexploderad ammunition. Kommunal räddningstjänst har idag mycket begränsad erfarenhet av denna uppgift. Att kunna identifiera och oskadliggöra oexploderad ammunition är en viktig uppgift för att säkra framkomst till skadeplats men även för att undvika skador på både civilbefolkning och räddningstjänstens personal. Räddningstjänsten behöver dimensioneras på lokal, regional och nationell nivå för att på ett säkert och tillfredsställande sätt utföra åtgärder. Basförmågan omfattar i den mån det är möjligt att säkerställa framkomst till skadeplats, säkra arbetsmiljön för räddningspersonal och bidra till att obehöriga och allmänheten inte beträder området. Den förstärkta förmågan omfattar särskilda ammunitionsröjningsenheter som i första hand ska utföra åtgärder som syftar till att oskadliggöra oexploderad ammunition.

⁶² Olsén, Ryghammar & Welander. (2023). Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige. FOI-R--5404—SE.

- Ett utredningsarbete ska inledas där behov av kompetens på olika nivåer, materiella resurser, metodutveckling och forskningsbehov fastställs.
- Vägledning, utbildningsmaterial och utbildningar på olika nivåer inom området ska tas fram.

4.2.6 Sök- och räddningsinsatser i raserade byggnader

Att rädda överlevande ur rasmassor kräver ett snabbt, effektivt och säkert agerande av räddningspersonalen. Dessa behöver också kunna prioritera resurser mellan flera olika skadeplatser. Basförmåga omfattar att göra en initial riskbedömning, så kallat ytsök och enklare losstagning. Förmågan ska kunna uppnås med redan befintlig räddningsutrustning. Den förstärkta förmågan utgörs av särskilda sök- och räddningsstyrkor som vid behov ska komplettera den lokala basförmågan. Arbetet ställer höga krav på att säkerställa att alla medverkande utifrån rådande förhållanden kan arbeta säkert i rasmassorna. De ska med teknisk utrustning och i samverkan med byggnadsteknisk kompetens, sjukvårdspersonal, sökhundsekipage och entreprenadmaskiner söka efter överlevande, säkra instabila byggnader, lyfta och/eller genomföra enklare håltagningar av byggnadsdelar. Specialistförmågan är en nationell resurs med förmåga att verka på skadeplats eller utgöra expertstöd åt regionala resurser. Specialistkompetensen motsvarar dagens NUSAR-team⁶³ och består av personal med omfattande utbildning.

- Ett utredningsarbete ska genomföras där behov av kompetens och materiella resurser för basförmåga och förstärkt förmåga fastställs.
- Vägledning, utbildningsmaterial och utbildningar för basförmåga och förstärkt förmåga ska tas fram.

4.2.7 Indikering och sanering för att begränsa effekterna av kemiska stridsmedel, utsläpp av farliga ämnen och kärnvapen

Förmåga vad avser indikering och sanering behöver utvecklas. En del av det uppträdande som kan komma att krävas för hantering av de konsekvenser som kemiska stridsmedel kan orsaka kan baseras på räddningstjänstens fredstida taktik, metod och teknik. Det kommer dock att krävas anpassad skyddsutrustning, medicinska motmedel, mätutrustning och saneringsutrustning för att kunna verka i områden där kemiska stridsmedel förekommer.

Även om inget ännu tyder på att kemiska stridsmedel ska ha använts i kriget i Ukraina arbetar Ukrainas regionala CBRN-grupper intensivt med att söka efter spår som skulle kunna tyda på användning av kemiska vapen. De är även insatta i de fall där industriområden utsatts för angrepp.⁶⁴

⁶⁴ Olsén, Ryghammar & Welander. (2023). Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige. FOI-R--5404—SE.

Den skyddsutrustning och särskilda indikerings- och saneringsutrustning som anskaffades under perioden 1995-2005 är i dag i huvudsak avvecklad och MSB ser därför att behovet av en nyanskaffning anpassad till dagens hotbild snarast behöver utredas. Vad avser indikering och sanering efter användning av kärnvapen kan den metodik och utrustning som finns för den fredstida kärnenergi-beredskapen utgöra en grund för metod- och materielutveckling för höjd beredskap. Den förmåga som behövs vid höjd beredskap kommer dock att ställa ytterligare krav på planering på alla nivåer och kräva förstärkningar vad gäller personella och materiella resurser.

- MSB kommer att påbörja ett utredningsarbete där behov av kompetens på olika nivåer, materiella resurser, metodutveckling och forskningsbehov fastställs.
- MSB kommer även att ta fram vägledning, utbildningsmaterial och utbildningar på olika nivåer inom området.

4.2.8 Första hjälpen och transport av skadade

Ett viktigt mål vid ett akut omhändertagande på skadeplats är att sätta in livsuppehållande åtgärder och få i gång en effektiv vårdkedja för att skapa förutsättningar för tidig vård på befintliga sjukvårdsinrättningar. I det inledande skedet kan detta vara en utmaning. Samtidigt som många skadade är i behov av vård kan de befinna sig i ett farligt område. Om de inledande livsuppehållande åtgärderna och avtransporten fördröjs, kan de drabbades chanser till överlevnad minska.

Det finns därför ett behov av att förstärka den kommunala räddningstjänsten för att de ska ha förmåga att bistå sjukvården i akut omhändertagande av skadade. För att kunna genomföra ett akut omhändertagande behöver även kommunens räddningstjänst förstärkas med materiella resurser avsedda för första hjälpen på skadeplats. Materiella resurser kan även innefatta utrustning som möjliggör förflyttning av drabbade från skadeplatsen till ett säkrare område.

- Behovet av utbildning och andra insatser för att säkerställa den kommunala räddningstjänstens förmåga att delta i akut omhändertagande och transport av skadade inom skadeområdet behöver utredas i samverkan med Socialstyrelsen och andra direkt berörda organisationer.

4.3 Olika typer av resurser

4.3.1 Personal

Erfarenheter från Ukraina visar att angrepp med konventionella vapensystem orsakar intensiva bränder, ofta på flera skadeplatser samtidigt. Parallellt med släckinsatserna har räddningstjänsten dessutom behövt hantera situationer med oexploderad ammunition och genomföra sök- och räddningsinsatser i raserade byggnader. För att skapa handlingskraft i det initiala skedet av insatserna och för

att skapa uthållighet över tid ställer detta krav på både fler och personalmässigt större räddningsstyrkor.

I Sverige är kommunens räddningstjänst i dagsläget dimensionerad för att hantera olyckor i fred, vilket i dagsläget omfattar en personalnumerär på cirka 16 000 hel- och deltidsanställda brandmän. MSB:s bedömning är att kommunens räddningstjänst behöver tillföras betydande förstärkning av personal och materiel för att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Den personella numerären bedöms preliminärt behöva fördubblas. MSB bedömer också att kommuner i militärstrategiskt viktiga områden initialt behöver prioriteras vad avser denna personalförstärkning.

MSB anser dock att det inte helt går att förutse var angrepp kommer att ske varför personalförstärkning kommer att behöva ske i samtliga län.

Personalförstärkning, annat än i kommuner inom militärstrategiskt viktiga områden, kan skapa förutsättningar för såväl resursmässig flexibilitet på alla nivåer.

MSB bedömer att den övervägande delen av tillkommande räddningstjänstpersonal ska krigsplaceras i den kommunala räddningstjänstorganisationen, vilket också omfattar fler typer av befattningar än brandman. Huvudprincip för bemanningen vid höjd beredskap bör vara att räddningstjänstpersonalen är lokalt stationerade och därmed snabbt tillgängliga.

Personalbehovet för varje kommun kommer att behöva ske utifrån lokala och regionala bedömningar av aktuell hotbild, kommunernas geografiska läge och antal invånare. Det totala behovet av den räddningstjänstpersonal som kommer att behöva tillföras kommunal räddningstjänst kommer inte att finnas förrän samtliga kommuner, i sin beredskapsplanering, slutligen fastställt personalbehovet för höjd beredskap. Kommunernas bedömda behov skapar underlag för statens beslut om tillförandet av resurser, där avvägningar mellan enskilda kommuners behov och tillgängliga resurser måste hanteras.

De personalförsörjningsåtgärder som föreslås i syfte att förstärka kommunens räddningstjänst för höjd beredskap bör kunna inledas relativt omgående. Det första steget i en sådan förstärkning bör ske genom direktinskrivning av redan grundutbildad personal. Detta i enlighet med det som MSB redovisar i regeringsuppdraget⁶⁵ om att genomföra åtgärder för att aktivera civilplikten inom kommunal räddningstjänst. Det omfattar personer som har genomgått adekvat och aktuell räddningstjänstutbildning men för närvarande inte är anställda inom kommunal räddningstjänst. MSB bedömer att det skulle vara möjligt att få tillgång till minst 2000 personer, som med stöd av civilplikt och med en kortare repetitionsutbildning, kan krigsplaceras i kommunal räddningstjänst. I samma uppdragsredovisning återfinns också överväganden om att även andra grupper av individer med lämplig kompetens kan tas i anspråk med samma rättsliga förutsättningar.

⁶⁵ Regeringsuppdrag om förutsättningar för aktivering av civilplikt, FÖ 2023/00118

Nedan redovisas ett exempel på hur resurser skulle kunna fördelas. I detta exempel på civilområdesnivå.

Civilområde	Antal anställda idag ⁶⁶	Faktor för pers.ökning ⁶⁷	Önskad personaltillväxt efter 10 år	Önskad krigs org. 2033	OXA-resurser förstärkt förmåga ⁶⁸	Sök och räddningsresurser förstärkt förmåga ⁶⁹
Södra civilområdet	2 600	X	3 360	5 960	11	11
Sydöstra civilområdet	2 300	X	1 380	3 690	6	6
Västra civilområdet	3 100	X	4 200	6 500	9	9
Östra civilområdet	1 650	X	3 100	4 350	11	11
Mellersta civilområdet	4 050	X	2 430	6 480	14	14
Norra civilområdet	2 400	X	1 890	4 290	9	9
Summa	16 100		16 360	32 460	60	60

MSB bedömer att resterande behov av personal behöver täckas genom personer som genomgår mönstring och grundutbildning med stöd av civilplikt. En sådan lösning kräver dock att nödvändiga beslut fattas av regeringen och att planering för en längre civilpliktsutbildning än 60 dagar påbörjas. Övrig personalförstärkning kommer att kunna ske genom att kommunerna på egen hand identifierar lämplig personal att skriva in i sin krigsorganisation. Personal med specialkunskaper inom exempelvis byggnadsteknik men även personal i kommunernas räddningsvärn eller frivilligbrandkårer kan vara exempel på detta.

MSB bedömer att det förslag till statlig förstärkningsresurs som framförs i betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*⁷⁰ inte skulle täcka nödvändigt behov av personalförstärkning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Främsta argumentet är att personalen i så stor utsträckning som möjligt bör placeras lokalt, i de kommunala räddningstjänstorganisationerna, då det är där man behöver ha förmåga att snabbt och slagkraftigt minska skadeverkningarna. Dessutom kan det under höjd beredskap uppstå störningar i kommunikation- och samband samt begränsningar i att förflytta sig inom landet och även inom regioner.

Däremot bejakar MSB förslaget i samma utredning om betydelsen av frivilligas medverkan i skyddet av civilbefolkningen. MSB ser positivt på förslaget om att utbilda frivilliga för att kunna vara behjälpliga vid första hjälpen och transport av

⁶⁶ Anställda brandmän och befäl med operativa uppgifter som huvudsaklig uppgift. Från MSB:s årsuppföljning 2021

⁶⁷ Fördelning av resurser inom landet behöver utredas vidare

⁶⁸ Ett exempel och behöver utredas vidare

⁶⁹ Ett exempel och behöver utredas vidare

⁷⁰ SOU 2022:57

skadade, samt åtgärder som syftar till att trygga befolkningens omedelbara behov av vatten- och livsmedelsförsörjning. Åtgärder som indirekt skulle vara ett mycket betydelsefullt komplement till den kommunala räddningstjänstens uppdrag.⁷¹ Det bör dock poängteras att det också finns andra frivilligresurser som behöver organiseras i direkt samverkan med kommunal räddningstjänst. Det gäller exempelvis personal från frivilligorganisationer som bemannar specialbefattningar i räddningstjänstens krigsorganisation. Räddningshundsekipage som tas fram inom ramen för Svenska Brukshundsklubbens verksamhet är ett sådant exempel.

För sök- och räddningsinsatser kommer det dessutom finnas behov av byggnadsteknisk kompetens, maskinförare med entreprenadmaskiner samt de räddningshundsekipage som nämns ovan.

Avseende personal för förstärkningsförmågor bör behoven av personal täckas med en kombination av anställd räddningstjänstpersonal som ges specialutbildning och personer som utbildas med stöd av civilplikt.

- Civilplikt genom direktinskrivning aktiveras i enlighet med de förslag som MSB redovisar som svar på regeringsuppdrag Fö2023/00118.⁷²
- Civilplikt via mönstring och grundutbildning aktiveras i syfte att tillföra ytterligare personalförstärkningar till kommunal räddningstjänst.
- MSB behöver ta fram vägledning till stöd för kommunal räddningstjänst avseende att hantera tillkommande personal, såväl civilpliktiga som frivilliga.
- MSB ska se över möjligheten till att säkerställa tillgång till personal från exempelvis byggsektorn för att säkra behovet av såväl byggnadsteknisk kompetens som entreprenadmaskiner.
- MSB behöver i samverkan med Svenska brukshundsklubben göra en översyn av befintliga avtal med särskilt fokus på den kommunala räddningstjänstens behov under höjd beredskap.

4.3.2 Materiel

För att skapa en ökad förmåga är ändamålsenlig och tillförlitlig materiel avgörande. En utveckling av ny materiel och teknik samt uppbyggnad av materieldepåer är därför väsentlig. Det behövs såväl sedvanlig skyddsutrustning för räddningstjänst såsom larmställ, hjälmar och skyddsskor som speciell skyddsutrustning för att verka i krigsmiljöer.

Särskilda utvecklingsarbeten behöver genomföras för de tillkommande uppgifterna⁷³ för att fastställa behov av utrustning för olika förmågor. Utgångsläget är att det i princip helt saknas utrustning för att hantera oexploderad ammunition.

⁷¹ SOU 2022:57

⁷² Regeringsuppdrag för att förbereda en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst FÖ2023/00118

⁷³ 8 Kap. 2 §. LSO

Inom sök- och räddning finns behov av dels basutrustning för tillkommande personal och dels tekniskt avancerad sökutrustning och lyftutrustning för förstärknings- och specialförmågor. För att kunna indikera och sanera kemiska stridsmedel och radioaktiva ämnen behöver räddningstjänsten tillföras indikerings- och saneringsutrustning. Det handlar om allt från enkla mätinstrument till avancerad analysutrustning. En nationellt samordnad inriktning för materieförsörjning behöver tas fram för att uppnå nödvändiga förmågor på såväl lokal, regional som nationell nivå.

Erfarenheter från pandemin visar att det kan vara svårt att i förväg avgöra vilken typ av utrustning som behövs. En tänkbar lösning kan vara att som komplement till en omfattande lagerhållning utveckla produktionskapacitet likt det projekt som under rubriken *flexibel beredskap*⁷⁴ nu prövas i samverkan med näringslivet. Materielbehoven kan då uppnås genom en kombination av regionalt lagerhållen materiel och tillgång till en flexibel produktionskapacitet inom ramen för krisberedskapen.

Det behov av fordon som finns kan tillgängliggöras genom fordonsinköp och fordonsuttag, med undantag för anskaffning av ett mindre antal transportfordon kopplat till de materieldepåer som föreslås byggas upp. Dessa transportfordon kommer behövas för att snabbt kunna mobilisera vid höjd beredskap och även användas under grundutbildning och repetitionsutbildningar. För att snabbt kunna möjliggöra tillgång till fordon är det möjligt att låta kommunerna reovera och behålla fordon som annars skulle avvecklas.

Det kommer finnas behov av att köpa in, lagerhålla och underhålla stora mängder materiel för att ha tillräcklig förmåga att under tre månader kunna hantera insatser vid bränder till följd av vapenverkan, oexploderad ammunition, sök och räddning i raserade byggnader, indikering och sanering vid användning av kemiska stridsmedel och kärnvapen samt utsläpp av farliga ämnen. Denna materiel ska kunna nyttjas vid mer omfattande händelser i fredstid samt för utbildnings- och övningsverksamhet.

För att hantera bränder och skadeverkningar till följd av angrepp med konventionella vapen krävs tillgång till personlig skyddsutrustning samt brandsläckningsmateriel såsom motorsprutor och brandslang. Utrustning som behövs för att uppnå övriga förmågor är främst utrustning för ammunitionsröjning, akut omhändertagande, stabilisering och sök och räddning i raserade byggnader samt indikering och sanering.

Detaljer kring hur utformningen av materieförsörjningen ska genomföras behöver utredas närmare men ett rimligt antagande är att det krävs ett tiotal materieldepåer i landet. MSB bör ansvara för att underhålla förråden som ställs till civilområdenas och länsstyrelsernas förfogande.

⁷⁴ Konceptförslag utvecklat 2021 av RISE tillsammans med fyra industriföretag.

- MSB behöver anskaffa grundläggande personlig skyddsutrustning för tillkommande personal för att upprätthålla basförmågan i hela landet.
- MSB behöver anskaffa särskild skyddsutrustning anpassad för kriget till samtlig räddningstjänstpersonal såväl anställda som tillkommande civilpliktiga och fördela till kommunerna.
- MSB behöver anskaffa utrustning för förstärkt förmåga och speciell förmåga.
- MSB behöver påbörja ett arbete med att bygga upp materieldepåer över landet med inriktning i storleksordningen ett tiotal förråd. Militärstrategiskt viktiga områden prioriteras i inledningsskedet.
- MSB behöver förbereda ett arbete för att skapa en logistik- och underhållsorganisation för materiel och lagerhantering.
- Medel behöver tillföras MSB för bidrag till kommunal räddningstjänst att snabbt kunna öka den materiella tillgången genom att exempelvis renovera och behålla äldre räddningsfordon, pumpar mm, som annars skulle utrangerats.

4.3.3 Utbildning

Det kommer bli en stor utmaning för MSB att tillhandahålla nödvändig utbildning för uppbyggnaden av räddningstjänst under höjd beredskap samtidigt som myndigheten ska upprätthålla den ordinarie utbildningsverksamheten med bibehållen nivå. Det innebär att MSB mellan åren 2027 och 2033 troligen behöver fler utbildningsplatser än de två befintliga i Revinge och Sandö, för att klara de bedömda behoven. Det ställer också krav på att MSB tar fram och tillhandahåller ett kvalitativt och anpassat utbud av utbildningar och utbildningsmateriel.

Det kommer finnas stora behov av att utbilda och öva redan anställd personal inom kommunal räddningstjänst i de tillkommande uppgifterna⁷⁵. Här finns en stor skillnad mellan den personal som är heltidsanställd och den som är deltidsanställd vad gäller möjligheten till vidareutbildning. Deltidsanställd personal har reglerat i centrala kollektivavtal en övningstid om 50 timmar per år och om den tiden ska utnyttjas för kompetensutveckling för uppgifter under höjd beredskap finns stor risk att annan nödvändig övningstid trängs undan. Den personal som är anställd på heltid har vanligtvis mer övningstid att disponera varför MSB bedömer att dessa i första hand kommer ianspråkta för mer omfattande utbildningsinsatser. Det omfattande utbildningsbehovet kommer ställa stora krav på både resurser och planering hos kommunal räddningstjänst för att säkerställa att personalen ges tillräcklig utbildning för uppgifterna som tillkommer under höjd beredskap. Samtidigt är det också viktigt att poängtera att det tillkommande utbildningsbehovet inte får påverka kompetensen att hantera det fredstida uppdraget både ur perspektivet att den samlade förmågan i fredstid inte

⁷⁵ 8 Kap. 2 §. LSO

ska försämrats samt att fredstida förmåga är basen för att kunna verka under höjd beredskap.

All personal kommer att behöva kompletterande grundutbildning för att uppnå basförmåga för de tillkommande uppgifterna. Det inkluderar bland annat att samtlig personal ges fördjupad förståelse för krigets förutsättningar så att de har en grundläggande mental beredskap.

För strategisk ledningspersonal krävs högre utbildning, exempelvis Försvarshögskolans högre kurser⁷⁶. Personal med högre operativa ledningsfunktioner behöver utbildning i ledning under höjd beredskap. Vidare behöver fler av den anställda personalen grundläggande befälsutbildning för att kunna arbetsleda tillkommande personal inom ramen för en räddningsinsats.

Personer som direktinskrivs med civilplikt, med tidigare genomgången grundutbildning har behov av en inledande repetitionsutbildning om ca 12 dagar, vilket redovisas närmare i uppdragsredovisningen om aktivering av civilplikt inom kommunal räddningstjänst.⁷⁷

För specialiserade uppgifter inom räddningstjänst under höjd beredskap, innefattande sök- och räddning, hantering av oexploderad ammunition samt indikering och sanering bedömer MSB att längre grundutbildning med civilplikt efter mönstring utgör en förutsättning för att uppnå tillräcklig förmåga. Förberedelser inför en aktivering av civilplikt med mönstring och längre grundutbildning bör därför ske snarast möjligt. MSB hemställer därför om uppdrag att vidta sådana förberedelser.

Vidare kommer de som mönstras och tas ut till grundutbildning och specialutbildning kräva omfattande utbildningsresurser.

- MSB behöver säkerställa grundkompetensförsörjningen för kommunal räddningstjänst.
- MSB genomför repetitionsutbildning för direktinskrivna med civilplikt.
- MSB genomför längre grundutbildning med civilplikt.
- MSB tar i samverkan med kommunal räddningstjänst och andra kunskapsbärare och intressenter som Försvarsmakten, Polismyndigheten, byggnadsbranschen, kemi- och kärnkraftsindustri fram ett konceptförslag⁷⁸ för varje tillkommande uppgift som hantering av oexploderad ammunition, sök- och räddning samt indikering och sanering avseende:
 - utbildningsbehov för bas-, förstärkt och specialförmåga
 - utbildningarnas omfattning och genomförande

⁷⁶ MSB PM 2022-12-27, anteckningar extern referensgrupp

⁷⁷ Regeringsuppdrag för att förbereda en aktivering av civilplikten inom kommunal räddningstjänst FÖ2023/00118

⁷⁸ Jfr avsnitt 4.2.5-4.2.7

- utbildningsmaterial anpassat för olika nivåer såsom vägledningar, material till fortbildningstjänst
- metodutveckling
- utrustningsbehov
- behov av repetitionsutbildning

4.3.4 Nationella förstärkningsresurser

De nationella förstärkningsresurser som MSB idag förvaltar är dimensionerade för frestida händelser. Framtida utvecklingsåtgärder för att möta behov för höjd beredskap kräver åtaganden med tillhörande kostnader som kommer att sträcka sig över flera år. Den framtida ambitionsökningen kan exempelvis omfatta:

- stärkt intern beredskap att kunna initiera och anpassa insatser utifrån nuvarande beredskap,
- rekrytering av ytterligare insatspersonal,
- metodutveckling,
- regelbundna utbildningar, övningar,
- fleråriga avtal med utförare, lokaler, transporter,
- förvaltning av förstärkningsresurser samt
- en utveckling av nationella kontaktpunkter för värdlandsstöd.

Utveckling av nationella förstärkningsresurser för höjd beredskap bör ske i samverkan mellan MSB, civilområdesansvariga länsstyrelser, länsstyrelser, primärkommuner, myndigheter inom ramen för beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt Försvarmakten.

4.3.5 Forskning och utveckling

Räddningstjänst under höjd beredskap har under många år inte prioriterats, vilket inneburit att såväl forskning som utveckling inom området i stora delar nu saknas. Nuvarande kunskaper bygger i stort sett på metoder som byggdes upp under kalla kriget. För att lösa de uppgifter som räddningstjänsterna kan komma att ställas inför krävs att räddningsinsatser utgår från moderna och tillförlitliga räddningsmetoder. Det kommer att behövas ny kunskap, där forskning och utveckling kan bidra till att lösa utmaningar.

I det pågående arbetet med MSB:s forskningsplan anges att det finns behov av forskning gällande planering och dimensionering av personalresurser och kompetensförsörjning för räddningstjänst under höjd beredskap, CBRNE-skydd för insatspersonal och saneringsförmåga, hantering av oexploderad ammunition i räddningstjänstens arbete. Behov av samverkan vid storskaliga händelser behöver studeras särskilt utifrån situationer som ställer krav på samarbete mellan

räddningstjänst, sjukvård och andra relevanta aktörer när möjligheter till extern kommunikation med omgivningen är begränsad.

Med utgångspunkt från FOI:s rapport⁷⁹ gällande kriget i Ukraina behöver det läggas en större vikt vid FoU-arbeten för utvecklande av metoder och teknik för räddningstjänsternas insatsförmågor som en följd av angrepp på civila mål och civilbefolkningen. Såväl insatsmetodik för snabba brandförlopp, insatser där farliga ämnen förekommer, radioaktivt material, hantering av oexploderad ammunition och eftersökning och röjning för livräddande insatser vid husras som exempelvis evakuering av skyddsrum behöver lyftas fram.

MSB har tidigare lyft fram behovet av en särskild innovations- och tillämpningsmiljö⁸⁰ för civilt försvar. Innovation och utveckling av metoder och teknik för räddningsinsatser som livräddande och skadebegränsande insatser vid exempelvis bränder, raserade hus och insatser som en följd av spridning av farliga ämnen och kärnvapenanfall bör kopplas till en sådan innovations- och tillämpningsmiljö.

Statens räddningsverk använde väsentliga resurser för metod- och teknikutveckling för utveckling av räddningstjänsternas insatsmetodik. MSB har inte haft möjlighet att bedöma en mer exakt storleksordning på dessa satsningar, avgränsat till höjd beredskap, men de torde vara i storleksordningen 10-30 miljoner kr per år.

- MSB behöver öka insatserna för att hålla en uppdaterad bild av de forsknings- och utvecklingsbehov som finns inom området räddningstjänst under höjd beredskap.
- MSB bedömer att de grundläggande forsknings- och utbildningssatsningar som behövs gällande det civila försvaret även behöver omfatta metod- och teknikutveckling för de räddningsinsatser som omnämns i denna rapportering.
- MSB kommer att arbeta vidare med hur innovations- och utvecklingsarbetet gällande metoder för räddningsinsatser kan utvecklas inom de innovations- och utvecklingsmiljöer som behöver tillskapas.

⁷⁹ Olsén, Ryghammar & Welander. (2023). Räddningstjänst i krig, FOI-R--5404--SE.

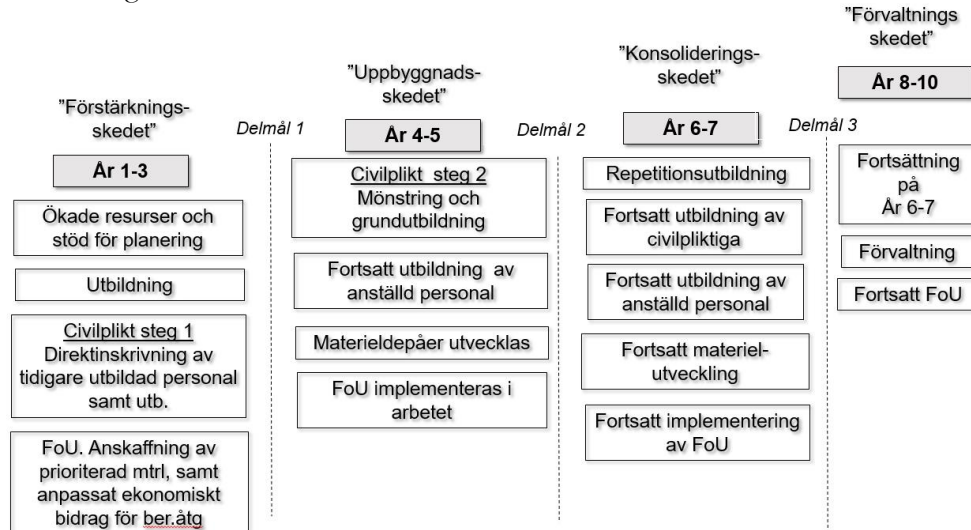
⁸⁰ Ett balanserat civilt försvar. MSB:s delredovisning 1 av regeringsuppdrag Ju 2022/01209/SSK avsnitt 3:4

5 Genomförande

Som framgått av föregående kapitel krävs en rad åtgärder för att uppnå önskvärd förmåga att genomföra effektiva räddningsinsatser under höjd beredskap. Vissa åtgärder är möjliga att genomföra relativt omgående och skulle innebära en avsevärd höjd basförmåga redan vid utgången av år 2025. Andra nödvändiga åtgärder kräver vidare utredningsarbete, planering och genomförande för att kunna nå önskvärda effekter. MSB bedömer att om samtliga föreslagna åtgärder skulle genomföras i enlighet med den översiktliga planering som redovisats i rapporten skulle den önskvärda förmågan kunna uppnås inom en tioårsperiod.

Flera av de föreslagna satsningarna kräver dock omfattande investeringar i materiel, utbildningar och infrastruktur hos såväl räddningstjänsten som MSB. Det kräver också riktade bidrag till kommunal räddningstjänst, arbete med att rekrytera personal samt omfattande planering och utrednings- och utvecklingsarbeten. Kommunal räddningstjänst och länsstyrelser kommer även att behöva genomföra egna planeringsarbeten, bidra i utrednings- och utvecklingsarbeten samt utbilda sin personal.

Alla dessa åtgärder kommer kräva en stabil och förutsägbar finansiering. MSB:s bedömning är att arbetet med uppbyggnaden av räddningstjänst under höjd beredskap kommer underlättas av ett särskilt villkorat anslag inom ramen för anslag 2:4 vilket också kräver ett särskilt bemyndigande att dela ut bidrag till kommuner. För åtgärder som MSB ska vidta bedöms anslag 2:6 vara lämpligast att använda sig av.



Principskiss för utveckling över tid

5.1 År 1-3

Under de första åren ska fokus läggas på omedelbara åtgärder som direktinskrivning av redan utbildad personal och utbildning i bland annat

basförmåga att hantera oexploderad ammunition. Det är åtgärder som snabbt kan bidra till att stärka basförmågan. En grundförutsättning för att arbetet ska kunna påbörjas i vidare omfattning är att beredskapsplaneringen i kommunal räddningstjänst utvecklas och därför bör kommunal räddningstjänst tillföras planeringsresurser för att lägga grunden för den fortsatta utvecklingen. Det finns dock åtgärder som redan idag ligger inom överenskommelsen för civilt försvar⁸¹ som kompetenshöjning, säkerhetsskydd och krigsplacering. Andra uppgifter som ligger i det fredstida uppdraget och som kan utgöra en plattform för förmågan under höjd beredskap kan exempelvis vara insatsplanering för räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet och viss grad av kontinuitetshantering av egen verksamhet.

Under förstärkningsskedet ska personalförsörjningen ha påbörjats genom inskrivning av personer med civilplikt som genomfört räddningstjänstutbildning, samt att kommunal räddningstjänst själva identifierar personer med lämplig bakgrund att ingå i sin krigsorganisation. Samtidigt kan kommunal räddningstjänst ges bidrag för att behålla och förrädsställa räddnings- och transportfordon som är planerade att bytas ut. Dessa åtgärder bedöms av MSB som kostnadseffektiva åtgärder som snabbt skulle öka basförmågan. Det behöver också göras en särskild satsning för anskaffning av personlig skyddsutrustning för både befintlig och tillkommande personal.

MSB behöver ta fram vägledningar och överväga att nyttja sin föreskriftsrätt⁸² för att likrikta kommunernas planering av verksamheten för höjd beredskap. Därutöver behöver MSB förbereda för längre grundutbildning med civilplikt. Vidare behöver utbildnings- och metodutvecklingskoncept för hantering av oexploderad ammunition och sök- och räddning tas fram där särskilt fokus läggs på att utveckla kompetens inom hantering av oexploderad ammunition. I dessa arbeten identifieras eventuella behov av forskning och teknisk utveckling. Kostnaderna redovisas också i MSB budgetunderlag för perioden 2024-2026.

MSB ser behov av medel motsvarande 1 760 miljoner kronor för perioden.

5.2 År 4-5

Under år 4-5 ska fokus ligga på att mer långsiktigt bygga upp verksamheten räddningstjänst under höjd beredskap. Under de här åren förutsätts att kommunernas beredskapsplanering bedrivs som en naturlig del av den dagliga verksamheten där kontinuitetshantering ingår. Relevanta delar avseende räddningstjänst under höjd beredskap har implementerats i MSB:s ordinarie utbildningar och väsentliga delar av den anställda personalen i kommunal

⁸¹ MSB/SKR, Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar, MSB 2022-15507

⁸² 8 kap. 1 § Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

räddningstjänst ska ha uppnått basförmåga. Även viss förstärkt förmåga bör ha uppnåtts.

Under förutsättning att nödvändiga politiska beslut har fattats, har mönstring och grundutbildning av civilpliktig personal påbörjats. Under den här perioden har kommunernas numerär av civilpliktig räddningstjänstpersonal ökat. Den materiella beredskapen har ökat genom anskaffning av utrustning för kommunens räddningstjänst i form av brandsläckningsmateriel, och basutrustning för de tillkommande uppgifterna genom statens försorg.

Under perioden genomförs utbildningar kopplat till basförmåga och förstärkt förmåga vad avser hantering av oexploderad ammunition samt sök- och räddningsinsatser. Vidare tas utbildningsstöd, utbildnings- och metodutvecklingskoncept för indikering och sanering vid användning av kemiska stridsmedel och kärnvapen fram. Ett koncept för repetitionsutbildningar för de tillkommande uppgifterna utvecklas också.

Under denna period ska utvecklingsarbete kring ledning under höjd beredskap vara implementerat. Vidare ska behov av metod- och materielutveckling samt forskning fortsatt implementeras i utvecklingsarbetet. MSB:s sektorsansvar under höjd beredskap vad gäller samordning, normering, kunskapsstyrning och reglering ska utvecklas under perioden.

MSB uppskattar kostnaden för att stärka förmågan till räddningstjänst under höjd beredskap till 3 810 miljoner kronor för perioden.

5.3 År 6-7

Under den här perioden kommer fokus att ligga på förvaltning och vidareutveckling av det som byggts upp. Repetitionsutbildningar har påbörjats och utbildning av civilpliktiga pågår. Utbildning av anställd räddningstjänstpersonal kopplat till den förstärkta nivån fortgår. Utbildning och metodutveckling för indikering och sanering vid användning av kemiska stridsmedel och kärnvapen genomförs. Arbetet med att stärka den materiella beredskapen genom anskaffning av utrustning fortgår. Arbetet med metodutveckling och forskning fortgår.

MSB uppskattar kostnaden för att stärka förmågan till räddningstjänst under höjd beredskap till 3 375 miljoner kronor för perioden.

5.4 År 8-10

Under den här perioden förvaltas och vidareutvecklas det som byggts upp anpassat till aktuellt omvärldsläge och nya försvarsbeslut. Antalet civilpliktiga som utbildas ökar. Repetitionsutbildningar genomförs och utbildning av anställd räddningstjänstpersonal fortgår.

Arbetet med att stärka den materiella beredskapen fortgår och den tidigt anskaffade materielen börjar omsättas. Arbete med metodutveckling och forskning fortgår.

MSB uppskattar kostnaden för att stärka förmågan till räddningstjänst under höjd beredskap till 5 460 miljoner kronor för perioden.

5.5 Kostnader och andra konsekvenser av förslagen

Området beredskapsplanering omfattar dels MSB:s kostnader för att stödja kommunerna i beredskapsplaneringen vilket bland annat innebär framtagning av vägledning och utbildnings- och informationsinsatser. Den stora kostnaden är bidrag till kommunal räddningstjänst för att anställa personal och övriga kostnader kopplat till kommunernas beredskapsplanering.

Området kontinuitetshantering avser bidrag till kommunal räddningstjänst för anskaffning av mobila drivmedelstankar, reservkraft och reservdelar. Andra delen handlar om bidrag för att anskaffa lokaler för reparationer, alternativa ledningsplatser och uppehållsplatser för räddningsfordon och personal.

Avseende personalförsörjning är det kostnader MSB har för att administrera och förbereda för längre grundutbildning med civilplikt. Det innebär också vägledning till kommunal räddningstjänst och arbete med att upprätta avtal med externa aktörer exempelvis byggsektorn och Svenska brukshundsklubben.

Materielanskaffning är en stor utgift som är uppdelad i en mängd poster. Det handlar om anskaffning av skyddsutrustning till både redan anställd personal och tillkommande personal i form av exempelvis civilpliktiga. Uppbyggnad av materieldepåer behöver ske och placeras både på MSB:s skolor för att användas i utbildningsverksamheten men framför allt placeras geografiskt spritt i de olika civilområdena. Vidare ska materiel för tillkommande uppgifter köpas in och lagerhållas. Det kommer också innebära betydande kostnader för MSB med administration, planering, lagerhållning och logistik. Därutöver tillkommer en post som avser bidrag till kommunal räddningstjänst för att behålla räddningsfordon och annan större utrustning som annars skulle avyttrats eller sålts.

Den största kostnadsposten är utbildningsverksamheten. Den omfattar metodutveckling, framtagande av utbildningsmateriel och kompetensutvecklingskoncept för tillkommande uppgifter i samverkan med andra berörda aktörer. Vidare ska all anställd personal få utbildning för basförmåga och delar av den personalen behöver också vidareutbildas för att få förstärkt förmåga och/eller specialförmåga. De största kostnaderna utgörs dock av grundutbildning och repetitionsutbildning av civilpliktiga.

Det finns ett stort behov av metod- och teknikutveckling inom området vilket ställer stora krav på forskningsinsatser. Det kommer också ställa höga krav på att MSB både kan inrikta forskningen och ta emot resultaten av genomförd forskning

och implementera den i både utvecklingsarbete och att förmedla den till kommunal räddningstjänst.

Område	År 1 ⁸³	År 2	År 3	År 4-5 ⁸⁴	År 6-7 ⁸⁵	År 8-10
Beredskapsplanering (4.2.1)	5	170	170	340	340	510
Delkostnader planeringsstöd	5	5	5	10	10	15
Delkostnader personal räddningstjänst		165	165	330	330	495
Kontinuitetshantering (4.2.2)			200	400	400	600
Delkostnader försörjningsberedskap			100	200	200	300
Delkostnader alternativa lokaler			100	200	200	300
Personalförsörjning (4.3.1)	5	10	10	10	10	10
Delkostnader administration	3	7	7	5	5	5
Delkostnad stöd och vägledning	2	3	3	5	5	5
Materiel (4.3.2)	5	40	685	1 615	1 155	1 250
Delkostnader administration, planering, lagerhållning och logistik	5	7	17	57	60	73
Delkostnad fordon för materielhantering		10	10	10	15	15
Delkostnad materieldepåer		23	8	48	80	112
Delkostnad skyddsutrustning tillkommande personal			100	400	200	100

⁸³ Perioden år 1-3 omfattas också av MSBs budgetunderlag för 2024-2026

⁸⁴ Del av nästa försvarsbeslutsperiod

⁸⁵ Del av nästa försvarsbeslutsperiod

Delkostnad materiel tillkommande uppgifter			100	200	100	100
Delkostnad skyddsutrustning kommunal personal			200	400	200	100
Delkostnad kommunala räddningsfordon			250	500	500	750
Utbildning (4.3.3)	95	110	185	1 400	1 420	3 025
Delkostnad basförmåga anställd räddningstjänstpersonal	45	45	45	90	90	135
Delkostnad metodutveckling, utbildningsmateriel samt materiel för utbildning mm		8	8	20	18	28
Delkostnad kompetensutvecklingskoncept tillkommande uppgifter		7	7	15	12	12
Delkostnad förstärkt- och specialistförmåga			25	50	50	75
Delkostnad grundutbildning civilplikt	50	50	100	1 200	1 200	2 700
Delkostnad repetitionsutbildningar				25	50	75
Forskning och utveckling (4.3.5)	20	25	25	50	50	65
Delkostnad omvärldsbevakning		5	5	10	10	5
Delkostnad forsknings- och utvecklingsarbeten	20	20	20	40	40	60
Summa	130	355	1 275	3 815	3 375	5 460

Varav:

Anslag 2:4 Krisberedskap	25	235	1 075	2 375	1 910	2 395
Anslag 2:6 MSB	105	120	200	1 440	1 465	3 065

Alla poster i tabellen är i Mkr

5.5.1 Ekonomiska villkor och förutsättningar

För att kunna ge bidrag till kommunal räddningstjänst för beredskapsplanering och kontinuitetshantering behöver MSB få ett bemyndigande för uppdraget. Bidragen föreslås finansieras via UO6 2:4 krisberedskap.

Räddningstjänstmateriel för höjd beredskap förutsätter att MSB får mandat att teckna hyresavtal för de tänkta depåerna. Avtalens längd behöver också vara 10-15 år för att få långsiktighet och hyror som ligger på en rimlig nivå. Såväl materielinköp, logistik och förråd föreslås finansieras via UO 6 2:4 krisberedskap.

Utbildning föreslås primärt finansieras via UO6 2:6 MSB. MSB behöver även här få mandat att teckna längre hyreskontrakt 10-15 år för att kunna bygga en långsiktighet kring civilpliktsutbildning. Det behöver även övervägas om ett lägstabelopp i regleringsbrevet kan vara nödvändigt, för att långsiktigt säkerställa finansieringen av civilpliktsutbildningen.

Vidare gör MSB bedömningen att det, efter regeringens beslut, krävs förberedelser på ca 18-24 månader innan alla åtgärder kan vidtas med full kraft, därför bedöms huvuddelen av kostnaderna falla ut först under 2026 och framåt.

Kostnaderna är beräknade i 2022 års prisnivå.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap