

Till:
Johan Svebrant
Uppsala kommun, Brandförsvaret,
75375 Uppsala
johan.svebrant@ uppsala.se

Svenska Röda Korsets yttrande över Uppsala brandförsvares handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst från 2020 enligt Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset:

- Välkomnar handlingsprogrammet och de ambitioner och målsättningar som Uppsala brandförsvaret har slagit fast.
- Ser mycket positivt på de fem mål som handlingsprogrammet fastslår, och välkomnar särskilt att räddningsnämnden har formulerat ett mål med fokus på riskgrupper.
- Anser dock att handlingsprogrammet i ej tillräcklig utsträckning tydliggör *hur* dessa målsättningar ska uppnås.
- Saknar vidare en definition eller beskrivning av det för handlingsprogrammet centrala begreppet 'riskgrupp'.
- Saknar tydliga förslag rörande hur samverkan med frivilligorganisationer bör stärkas.
- Saknar vidare en redogörelse för och förslag på hur strukturer för ledning och samordning av spontanfrivilliga bör säkerställas inför och under allvarliga händelser.
- Vill framhålla vikten av kommunikation med särskilt utsatta samhällsgrupper och att kommunikation till allmänheten anpassas för att säkerställa mottagande och förståelse.

- Saknar en redogörelse för frivilliga försvarsorganisationers och andra civilsamhällesaktörers roll inom kommunikation och information till allmänheten.
- Saknar formuleringar kring vikten av stöd till drabbade vid samhällsstörningar, och vidare även hur drabbade, räddningsarbetare och andra deltagare ska stödjas i ett efterskede av en samhällsstörning.
- Saknar redogörelser kring arbetet inför och under höjd beredskap och hur detta arbete koordineras med arbetet inom den fredstida krisberedskapen.
- Ser positivt på att räddningstjänst under höjd beredskap lyfts fram, men skulle gärna se utförligare redogörelser för de förberedelser och åtgärder som behövs för att säkerställa denna verksamhet, också i samverkan med andra ansvariga aktörer, såsom Svenska Röda Korset.
- Anser att de riskbedömningar som genomförs med fördel hade kunnat kopplas till möjliga riskgrupper.
- Hade slutligen gärna sett att riskanalysen mer utförligt hade redogjort för risker kopplat till vattenförsörjning.

Bakgrund och sammanfattning av förslaget handlingsprogram

Sveriges kommuner ska enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor varje mandatperiod anta ett handlingsprogram för arbetet med skydd mot olyckor. Handlingsprogrammet ska omfatta såväl kommunernas förebyggande verksamhet som den skadeavhjälpande verksamheten (dvs. räddningstjänstverksamhet).

Svenska Röda Korset har ombetts yttra sig över Uppsala brandförsvars förslag till nytt handlingsprogram för perioden från 2020, inklusive den riskanalys som utgör bilaga till handlingsprogrammet. Uppsala brandförsvaret är en gemensam nämnd i Uppsala kommun som ansvarar för räddningstjänsten i kommunerna Tierp, Uppsala och Östhammar.

Handlingsprogrammet redogör för kommunernas inriktningsmål för verksamheten och ger en bild av räddningsnämndens uppdrag, organisation och resurser. Vidare ger den en beskrivning av de tre kommunerna och vissa riskobjekt och andra fysiska

anläggningar (såsom kärnkraftverk, Sevesoanläggningar och hamnar) i dessa. Handlingsprogrammet innehåller en sammanfattning av riskanalysen (se nedan), och redogör för de insatser som har genomförts i de tre kommunerna de senaste åren.

Riskanalysen, som alltså är det underlag som handlingsprogrammet har utgått ifrån, ger dels en statistisk översikt av vanligt förekommande olyckor, och dels en kvalitativ bedömning av stora oönskade händelser. Vidare redogör dokumentet för ett antal framtidsutmaningar.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter i dessa frågor

Svenska Röda Korset är en neutral och självständig, opartisk humanitär organisation vars uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, särskilt under väpnade konflikter, kriser och andra nödsituationer. Som nationell rödakorsförening i Sverige har Svenska Röda Korset en stödjande roll till de offentliga myndigheterna, en roll som är fastslagen såväl i internationell rätt som i svensk lagstiftning. Denna stödjande roll innebär att Svenska Röda Korset genom författning eller efter överenskommelse med regeringen eller en myndighet kan få i uppdrag att utföra uppgifter där ansvaret ytterst vilar på det offentliga. Exempel på sådana uppdrag är Svenska Röda Korsets roll inom totalförsvaret och ansvaret för Nationella upplysningsbyrån.

I Sverige tar detta bland annat sig uttryck i att Svenska Röda Korset är en av 18 frivilliga försvarsorganisationer, som utöver de generella uppdrag som stipuleras i Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet även särskilt pekas ut som havandes uppdrag att bistå totalförsvarets sjukvård och bidra till civilbefolkningens skydd i krig.

Basen i Svenska Röda Korsets arbete i Sverige är de drygt 27 000 frivilliga engagerade i ca 750 lokala rödakorsföreningar (rödakorskretsar) som arbetar för att möta humanitära behov, minska effekterna av kriser och stärka människors och samhällets motståndskraft. Röda Korset utgör en betydelsefull plattform för

enskildas engagemang för humanitära värderingar och är en viktig mänsklig kraft i samhället särskilt när det utsätts för påfrestningar.

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av att agera i kris, såväl internationellt som i Sverige. De senaste åren har Svenska Röda Korset bland annat bistått vid branden i Västmanland, under flyktinganvändandet 2015, vid attentatet på Drottninggatan i april 2017 och under skogsbränderna sommaren 2018, bland annat inom nationell samordning av spontanfrivilliga. Svenska Röda Korset bedriver även verksamhet inom organiserad olycksfallsberedskap och har god erfarenhet av att bistå med krisstöd och första hjälpen vid olyckor, manifestationer, demonstrationer och vid situationer med risk för social oro.

Svenska Röda Korset har närvaro såväl i Tierp, Uppsala och Östhammar, genom elva rödakorskretsar som arbetar aktivt med att bygga upp den lokala krisberedskapen. Rödakorskretsarna driver bland annat fyra mötesplatser, som kan nyttjas som samlingspunkter för trygghet och informationsdelning. Vidare finns även en Första hjälpen-grupp, som bedriver arbete inom olycksfallsberedskap och såväl genomför planerade uppdrag som agerar i kris. De frivilliga i de tre kommunerna har stor lokalkännedom och god erfarenhet att arbeta med social verksamhet och stöd till samhället.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Mot bakgrund av ovan nämnda utgångspunkter lämnar Svenska Röda Korset främst synpunkter kopplat till de delar av förslaget som berör samverkan med frivilligorganisationer, identifiering av särskilt utsatta grupper, kommunikation och information till allmänheten, stöd till drabbade och vissa aspekter gällande räddningstjänst under höjd beredskap.

Övergripande synpunkter

Svenska Röda Korset:

- Välkomnar handlingsprogrammet och de ambitioner och målsättningar som Uppsala brandförsvaret har slagit fast.
- Saknar en definition eller beskrivning av det för handlingsprogrammet centrala begreppet 'riskgrupp'.

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att få yttra sig över Uppsala brandförsvarets handlingsprogram och den bilagda riskanalysen och anser att dokumenten ger en mycket god redogörelse för Uppsala brandförsvarets förmåga, tidigare insatser och organisation och insatskapacitet.

Svenska Röda Korset saknar dock, såväl i handlingsprogrammet som i riskanalysen, mer utförliga resonemang om särskilt utsatta grupper/riskgrupper och hur dessa bör identifieras och förstås. Detta blir särskilt tydligt eftersom dokumenten saknar en tydlig beskrivning eller definition av begreppet 'riskgrupp' – trots att detta begrepp förekommer genomgående i handlingsprogrammet och riskanalysen. Från hur begreppet används går det att förstå att åtminstone äldre och personer med funktionsnedsättningar bör förstås omfattas av begreppet.¹ Dock ges inte något förtydligande gällande hur detta begrepp bör förstås, och om andra samhällsgrupper (såsom barn, personer som inte talar svenska, socio-ekonomiskt utsatta grupper etc.) bör förstås ingå i begreppet 'riskgrupp' – samt om äldre och personer med funktionsnedsättning alltid omfattas. Svenska Röda Korset föreslår att begreppet tydligt förklaras eller definieras, för att möjliggöra för mer utförlig analys av risker och händelser, samt för att underlätta för det förebyggande arbetet.

¹ Exempelvis i avsnitt 7.3, sid 21 och avsnitt 8.1, sid 23, Uppsala brandförsvarets handlingsprogram

Synpunkter på Uppsala brandförsvares handlingsprogram

Mål och åtgärder för att nå dessa

Svenska Röda Korset:

- Ser mycket positivt på de fem mål som handlingsprogrammet fastslår, och välkomnar särskilt att räddningsnämnden har formulerat ett mål med fokus på riskgrupper.
- Anser dock att handlingsprogrammet i ej tillräcklig utsträckning tydliggör *hur* dessa målsättningar ska uppnås.

Svenska Röda Korset ser mycket positivt på de fem mål som handlingsprogrammet fastslår, och instämmer i att de ambitioner som dessa ger uttryck för är relevanta och viktiga. Genomgående tycks handlingsprogrammet dock sakna en analys av *orsaken* till de olyckor och andra händelser som beskrivs, samt planer för hur riskerna ska hanteras och olyckorna minskas. Svenska Röda Korset saknar särskilt tydliga resonemang kring hur Uppsala brandförsvaret avser nå de i handlingsprogrammet fem uppställda målen, och rekommenderar att dokumentet kompletteras med förtydliganden kring åtgärder och prioriteringar som behöver genomföras för att målen ska kunna nås.

Svenska Röda Korset förstår att de åtgärder som avses tas för att förebygga och hantera de risker som identifieras vanligen tydliggörs i brandförsvarets verksamhetsplan. Dock hade Svenska Röda Korset gärna sett att även handlingsprogrammet gav förslag på, och en översiktlig beskrivning av, de åtgärder som brandförsvaret anser bör tas för att hantera de risker som identifieras.

Svenska Röda Korset välkomnar särskilt att räddningsnämnden har formulerat ett mål med fokus på riskgrupper, för att öka dessa personers brandskydd.² Utifrån vad

² Mål 2 – riskgrupper har ett bra brandskydd, Uppsala brandförsvares handlingsprogram, sid 2

som anges ovan anser Svenska Röda Korset dock att denna målsättning blir särskilt svår att formulera åtgärder utifrån, och att därigenom även att uppnå, när begreppet 'riskgrupp' inte har definierats.

Samverkan

Svenska Röda Korset:

- Saknar tydliga förslag rörande hur samverkan med frivilligorganisationer bör stärkas.
- Saknar vidare en redogörelse för och förslag på hur strukturer för ledning och samordning av spontanfrivilliga bör säkerställas inför och under allvarliga händelser.

Svenska Röda Korset välkomnar att handlingsprogrammet har tydliga formuleringar om vikten av samverkan med andra aktörer, men saknar en redogörelse för samverkan med frivilligorganisationer, och förslag på hur frivilligas roll inför och under samhällsstörningar kan möjliggöras och stödjas. Här ser Svenska Röda Korset att handlingsprogrammet med fördel hade kunnat föra resonemang, och peka på möjliga vägar framåt kring hur samverkan med frivilligorganisationer bör stärkas, bland annat rörande frågan om förberedande samverkan i vardagen, frågan om avtal med frivilliga, gemensamma övningar etc. Andra förslag, som Svenska Röda Korset även tidigare har lyft fram i dessa sammanhang är vikten av att kommuner, länsstyrelser och myndigheter inkluderar frivilligorganisationer i arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), i synnerhet för att identifiera och analysera särskilt sårbara grupper riskutsatthet.

Svenska Röda Korset önskar vidare framhålla vikten av att etablera strukturer för organisering av så kallade spontanfrivilliga. Detta ser Svenska Röda Korset som en central aspekt i att säkerställa att det finns förmåga såväl hos den enskilde som hos samhället i stort att kunna agera och bidra vid behov. Handlingsprogrammet skulle med fördel kunna kompletteras med en redogörelse för och förslag på hur strukturer

för ledning och samordning av spontanfrivilliga bör säkerställas inför och under allvarliga händelser.

Kommunikation och information till allmänheten

Svenska Röda Korset:

- Vill framhålla vikten av kommunikation med särskilt utsatta samhällsgrupper och att kommunikation till allmänheten anpassas för att säkerställa mottagande och förståelse.
- Saknar en redogörelse för frivilliga försvarsorganisationers och andra civilsamhällesaktörers roll inom kommunikation och information till allmänheten.

Handlingsprogrammet beskriver vikten av välfungerande kommunikation vid samhällsstörningar och vikten av information till allmänheten och media. Svenska Röda Korset instämmer i handlingsprogrammets redogörelser, men ser att det finns behov av vissa förtydliganden och utvecklingar i dessa avsnitt.

Svenska Röda Korset hade gärna sett tydligare formuleringar kring hur kommunikation till särskilt sårbara grupper (såsom funktionsnedsatta, grupper med begränsad mobilitet eller som inte kan tala eller läsa svenska) genomförs, och hur sådan kommunikation förbereds, exempelvis i dialog med civilsamhällesföreträdare för dessa grupper, för att säkerställa mottagande och förståelse för sådan information som rör den enskildes och samhällets säkerhet. Givet att handlingsprogrammet tydliggör att det behövs ett särskilt fokus på riskgrupper vore det lämpligt att komplettera dokumentet med en analys kring vilka grupper som generellt är i störst behov av den sortens kommunikationsinsatser.³

³ Såsom i avsnitt 9.1 Den enskildas förmåga, Uppsala brandförsvares handlingsprogram, sid 26

Svenska Röda Korset saknar vidare resonemang och tydlighet rörande vikten av frivilliga försvarsorganisationers och andra civilsamhällesaktörers roll inom kommunikation och information till allmänheten.

Stöd till drabbade och räddningsarbetare

- Svenska Röda Korset saknar formuleringar kring vikten av stöd till drabbade vid samhällsstörningar, och vidare även hur drabbade, räddningsarbetare och andra deltagare ska stödjas i ett efterskede av en samhällsstörning.

Svenska Röda Korset vill lyfta fram vikten av att möta informationsbehov, osäkerhet och rädsla hos drabbade, vid kommunikation vid samhällsstörningar. Som redogörs ovan ser Svenska Röda Korset behov av att ha en plan för och insikt kring informations- och kommunikationsinsatser utifrån olika målgruppers behov, och i synnerhet utifrån särskilt utsatta grupperns behov. Svenska Röda Korset skulle i detta sammanhang även vilja lyfta fram vikten av att planera för stöd, såväl praktiskt som psykosocialt sådant (krisstöd) kan säkerställas.

Detta är en fråga såväl *under* en samhällsstörning, som i *efterskedet* av en sådan. Svenska Röda Korset skulle därför gärna se att handlingsprogrammet även bör innehålla en redogörelse för hur stöd till drabbade, räddningsarbetare, och andra deltagare, såsom frivilliga, bör säkerställas.

Totalförsvarsplanering och räddningstjänst under höjd beredskap

Svenska Röda Korset:

- Saknar redogörelser kring arbetet inför och under höjd beredskap och hur detta arbete koordineras med arbetet inom den fredstida krisberedskapen.
- Ser positivt på att räddningstjänst under höjd beredskap lyfts fram, men skulle gärna se utförligare redogörelser för de förberedelser och åtgärder

som behövs för att säkerställa denna verksamhet, också i samverkan med andra ansvariga aktörer, såsom Svenska Röda Korset.

Handlingsprogrammet innehåller även resonemang kring förmåga inför och under höjd beredskap,⁴ och Svenska Korset ser positivt på att räddningstjänst under höjd beredskap lyfts fram i detta sammanhang. Svenska Röda Korset, skulle gärna se utförligare redogörelser för de förberedelser och åtgärder som behövs för att säkerställa denna verksamhet, också i samverkan med andra ansvariga aktörer, såsom Svenska Röda Korset.

Svenska Röda Korset saknar vidare redogörelser kring arbetet inför och under höjd beredskap och hur detta arbete koordineras med arbetet inom den fredstida krisberedskapen.

Synpunkter på Uppsala brandförsvares Riskanalys – Underlag för handlingsprogram från 2020

Riskbedömningar

- Svenska Röda Korset anser att de riskbedömningar som genomförs med fördel hade kunnat kopplas till möjliga riskgrupper.

Som har påpekats ovan saknar Svenska Röda Korset ett förtydligande kring begreppet 'riskgrupper' och hur detta ska förstås. Kopplat till detta hade Svenska Röda Korset gärna även sett att de riskbedömningar som görs hade hänvisat till möjliga riskgrupper och särskilt utsatta grupper, för att tydliggöra såväl hur riskerna,

⁴ Avsnitt 9.3.8, Uppsala brandförsvares handlingsprogram, sid 38

om de skulle falla ut, skulle drabba olika samhällsgrupper, och följaktligen även hur de kan förebyggas och hanteras.

Vattenförsörjning

- Svenska Röda Korset hade gärna sett att riskanalysen mer utförligt hade redogjort för risker kopplat till vattenförsörjning.

Givet att bland annat Sveriges geologiska undersökning (SGU) har pekat på en ökad risk för vattenbrist runtom i Sverige, hade Svenska Röda Korset gärna sett att riskanalysen även behandlade frågan om vattenförsörjning. Detta berörs i anslutning till andra risker,⁶ men bör – givet såväl de låga grundvattennivåerna Sverige för närvarande upplever, som givet de risker, såsom torka, utsläpp, förgiftningar, föroreningar och läckage, som kan hota vattenförsörjningen – även behandlas särskilt i analysen.

Handlingsprogrammet och den bilagda riskanalysen ger en god översikt av arbetet inom kommunerna Tierp, Uppsala och Östhammar, och Svenska Röda Korset ser mycket positivt på det arbete som Uppsala brandförsvaret genomför för att förbereda och stärka samverkan vid allvarliga samhällsstörningar.

Som har tydliggjorts de senaste åren är samhället beroende av att såväl offentliga som andra aktörer bidrar till svensk krishanteringsförmåga – och centralt i detta är ett aktivt deltagande från civilsamhället. För att frivilligorganisationer ska kunna bidra med ett lokalt förankrat stöd till samhället krävs dock stärkta strukturer för samverkan mellan offentliga aktörer och frivilligorganisationer och tydliggöranden av organisering och ledning av spontanfrivilliga, på flera politiska och administrativa

⁶ Såsom avsnitt 9.6, Uppsala brandförsvares riskanalys, sid 80

plan i samhället. Detta är områden inom vilka Svenska Röda Korset ser fram emot att bidra med sina kompetenser och erfarenheter.

SVENSKA RÖDA KORSET



Anki Carlsson
Tf. Nationell chef