**Remissutgåva 26 februari – 15 april. Se missiv för mer information**

HANDBOK

Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram

enligt lagen om skydd mot olyckor

**Handbok / vägledning
Innehåll och struktur i kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för inriktning av skydd mot olyckor

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ nr: MSB 2021:XX

ISBN: ISBN

Förord

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) trädde i kraft år 2004. Färre skulle omkomma, färre skulle skadas och mindre skulle förstöras...

Handboken är avsedd att tjäna som stöd till föreskrifterna om handlingsprogrammens innehåll och struktur.

*Kommer att skrivas….*

Ort, Välj datum här

Titel, avdelning

[Bakgrund till handboken 6](#_Toc65234328)

[Läsanvisning 6](#_Toc65234329)

[Lagens intentioner, uppbyggnad och innehåll 7](#_Toc65234330)

[Risk, förmåga och effekter 8](#_Toc65234331)

[Inledande bestämmelse 10](#_Toc65234332)

[Handlingsprogrammens struktur och innehåll 11](#_Toc65234333)

[Inledning 12](#_Toc65234334)

[Beskrivning av kommunen 12](#_Toc65234335)

[Exempelskrivningar 13](#_Toc65234336)

[Styrning av skydd mot olyckor 14](#_Toc65234337)

[Exempelskrivningar 15](#_Toc65234338)

[Risker 16](#_Toc65234339)

[Utgångspunkter 16](#_Toc65234340)

[Övergripande beskrivning 17](#_Toc65234341)

[Beskrivning per olyckstyp 20](#_Toc65234342)

[Värdering 24](#_Toc65234343)

[Exempelskrivningar 26](#_Toc65234344)

[Mål 27](#_Toc65234345)

[Utgångspunkter 27](#_Toc65234346)

[Kommunens verksamhetsmål 27](#_Toc65234347)

[Förebyggande - förmåga och verksamhet 29](#_Toc65234348)

[Utgångspunkter 29](#_Toc65234349)

[Tillsyn 30](#_Toc65234350)

[Stöd till den enskilde 31](#_Toc65234351)

[Rengöring och brandskyddskontroll 32](#_Toc65234352)

[Övriga förebyggande åtgärder 33](#_Toc65234353)

[Räddningstjänst – förmåga och verksamhet 36](#_Toc65234354)

[Utgångspunkter 36](#_Toc65234355)

[Övergripande beskrivning 37](#_Toc65234356)

[Beskrivning per olyckstyp 42](#_Toc65234357)

[Ledning i räddningstjänsten 44](#_Toc65234358)

[Samtidiga och omfattande räddningsinsatser 45](#_Toc65234359)

[Räddningstjänst under höjd beredskap 46](#_Toc65234360)

[Bilaga A. Dokumentförteckning 50](#_Toc65234361)

[Bilaga B. Beskrivning av samråd 51](#_Toc65234362)

[Bilaga C. Hamnar och dess gränser i vatten 51](#_Toc65234363)

[Bilaga 1. Kompletterande stöd till kommunens riskanalysarbete 52](#_Toc65234364)

[Identifiera vad som kan hända - riskidentifiering 52](#_Toc65234365)

[Beskriva hur ofta det förväntas hända och vad konsekvenserna förväntas bli 56](#_Toc65234366)

[Bilaga 2. Kompletterande stöd angående hamnar 62](#_Toc65234367)

# Bakgrund till handboken

Kommunen ska enligt 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) anta handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten[[1]](#footnote-2). Förändringar i lagen men även förordningen[[2]](#footnote-3) om skydd mot olyckor (FSO) medförde att MSB gavs bemyndiganden 1 januari 2021 att utfärda föreskrifter inom flera områden för att stärka kommunernas arbete inom skydd mot olyckor. MSB har utfärdat [ref kommer men utkast finns [här](https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/forandringar-i-lagen-om-skydd-mot-olyckor-lsony-sida/foreskrifter-om-handlingsprogram/)] föreskrifter och allmänna råd om handlingsprogrammens innehåll och struktur. Den här handboken är ett stöd och vägledning för kommunen i hur regleringen ska tillämpas.

Det finns även fördjupningar som stöder kommunernas arbete med handlingsprogram och som är kopplade till denna handbok. Det är dels en nationell kunskapssammanställning som stöd för beskrivning av risker [ref kommer men utkast finns [här](https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/forandringar-i-lagen-om-skydd-mot-olyckor-lsony-sida/foreskrifter-om-handlingsprogram/)], dels en fördjupningsrapport om förmåga till räddningsinsats [ref kommer men utkast finns [här](https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/forandringar-i-lagen-om-skydd-mot-olyckor-lsony-sida/foreskrifter-om-handlingsprogram/)].

Tidigare utgivna vägledningar och handböcker kan i många delar alltjämt tjäna som hjälp i arbetet med att ta fram och fastställa handlingsprogram inom kommunen. Exempel på sådana dokument är *Vägledning kommunala handlingsprogram[[3]](#footnote-4)*och idéskrifterna *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå[[4]](#footnote-5)* och *Att beställa och utforma räddningsinsatser[[5]](#footnote-6)*. [ev. fler]

Delar i den tidigare vägledningen om handlingsprogram kan utgöra inspiration till kommunens arbete i övrigt. Inte minst är systematiken i kommunens arbete viktigt. Kapitel X, Y…[kommer anges - övervägande sker också om övriga delar ska uppdateras framöver] är alltjämt giltiga. Notera att denna handbok enbart är stöd för handlingsprogrammens *innehåll och struktur*, medan den tidigare vägledningen täcker ett bredare område. I de fall som dokumenten är motstridiga gäller denna handbok.

# Läsanvisning

I nedanstående kapitel följer stöd kopplat till respektive kapitel i föreskriften MSBFS 2021:XX om kommunala handlingsprogram i den ordning som föreskriften föreskriver att kommunen ska ordna kapitlen i sina handlingsprogram. Det innebär exempelvis att de paragrafer som finns under rubriken Risker i föreskriften förtydligas och utvecklas under kapitlet Risker i denna handbok. Respektive kapitel inleds med ett inrutat citat från regleringen för det specifika kapitlet [läggs in när regleringen är beslutad].

Då föreskrifterna och de allmänna råden utgår från gällande lagstiftning inkluderas därmed även regleringen om kommunernas räddningstjänst under höjd beredskap i handlingsprogramsstrukturen, sida vid sida med beskrivningarna för fredstida förhållanden. Uppgifterna enligt 8 kap 2 § LSO redovisas dock i ett eget kapitel, och handbokens stöd för nämnda kapitel tjänar som generellt stöd för beskrivningarna av förhållanden under höjd beredskap.

I de flesta kapitel finns exempelskrivningar som kan tjäna som inspiration till kommunerna för skrivningar i deras handlingsprogram. Exemplen gäller inte samma fiktiva kommun, utan har skapats utifrån att belysa exempel på (ofta inledande) skrivningar i delar av kommunernas beskrivningar, och är således inte tänkta att vara fullständiga.

# Lagens intentioner, uppbyggnad och innehåll

LSO är en målstyrd lagstiftning med en övergripande intention om att färre människor ska dö eller skadas och skador på egendom och miljö ska minska. LSO är uppbyggt kring ett övergripande nationellt mål samt nationella mål för vardera den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten. Kommunerna är skyldiga att upprätta handlingsprogram i vilka det ska formuleras lokala verksamhetsmål, som ska syfta till att uppnå de nationella målen. De lokala verksamhetsmålen och utformningen av den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten ska utgå från en analys av de lokala riskerna för olyckor.

Avsikten med förändringarna i LSO, som beslutades i oktober 2020, är att öka styrningen för ett tillfred­ställande och mer likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet. Framförallt har ändringar gjorts angående handlingsprogrammen för räddningstjänst. Kommunerna ska på ett tydligare och mer jämförbart sätt redogöra för vilken förmåga de har att hantera de risker för olyckor som finns i kommunen. Det behövs en tydligare koppling mellan risker som finns och den förmåga som finns för att skapa en positiv effekt för att hindra eller bryta ett skadeförlopp.

De kommunala handlingsprogrammen syftar till att vara det övergripande politiska styrdokumentet för kommunens arbete med skydd mot olyckor. För att kommunerna ska kunna styra skyddet mot olyckor på ett effektivt sätt förutsätts dock att kommunen genomför underliggande, mer detaljerade arbeten som handlingsprogrammen grundar sig på och på en sammanfattande nivå återger. Exempel på sådant underliggande arbete kan gälla beskrivningen av risker, förmåga till räddningstjänst och tillsyn av den enskildes brandskydd. Som underlag i sådant arbete kan olika underlag användas, till exempel nationella sammanställningar, regionala planer, karteringar med mera.

Programmen kan också användas som information till den enskilde och som underlag för statens tillsyn. Kommunerna kan välja att ha separata program eller att använda sig av ett gemensamt dokument. Programmen ska även kunna utgöra underlag för statens tillsyn.

Lagen ställer i vissa delar samma krav på de båda handlingsprogrammens innehåll. Kommunen ska sätta upp mål för verksamheten och ange vilka risker som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Enligt FSO ska det också finnas uppgifter om samverkan med andra aktörer. Detta är gemensamt för båda programmen. Utöver detta ska programmet för förebyggande verksamhet innehålla en beskrivning av hur verksamheten är ordnad och planerad. Programmet för räddningstjänst ska innehålla en beskrivning av kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser. Programmet för räddningstjänst ska (enligt 3 kap. 3 § FSO) i förekommande fall, innehålla uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten.

Handlingsprogrammen ska vara aktuellt och återge det läget i kommunen avseende risker för olyckor och hur kommunen genom sin olycksförebyggande verksamhet och sin räddningstjänst avser att hantera dessa risker.

Kommunerna bör regelbundet följa upp och kontrollera att verksamheten uppfyller och bedrivs i enlighet med den inriktning som satts upp i handlingsprogrammen och att målen i handlingsprogrammen är relevanta och styr verksamheten i önskad riktning. Uppföljningen är också viktig för att följa om det sker betydande förändringar i verksamheten. När det finns behov av att förändra de mål som satts upp i handlingsprogrammen eller om det sker betydande förändringar i verksamheten ska handlingsprogrammen revideras och samrådas med de organisationer som särskilt berörs av förändringarna.

Ett av syftena med handlingsprogrammen är som tidigare nämnts att informera den enskilde om vilket skydd som kan förväntas från kommunen. Då handlingsprogrammen i första hand syftar till att vara kommunens styrdokument kan det innebära att programmen inte nödvändigtvis har en helt lämplig form för statens tillsyn eller för att utgöra informationsmaterial till den enskilde. Staten kan komma att begära in annat underlag för tillsynen. Den enskilde är en viktig och betydande aktör i samhällets totala skydd mot olyckor och det är av betydelse att kommunen informerar dem på ett lämpligt och lättillgängligt sätt.

# Risk, förmåga och effekter

En kommuns riskbild och skydd mot olyckor ska stå i proportion till varandra. Därav behövs en grundläggande analys av riskbild och vilket skydd mot olyckor som finns eller behöver finnas. Skyddet mot olyckor är den enskildes och samhällets förmåga att förhindra att olyckor uppstår och begränsa konsekvenserna när olyckor inträffar.

I föreskrifterna om innehåll och struktur i handlingsprogrammen definieras förmåga att förebygga olyckor och förmåga till räddningsinsats som möjligheten att åstadkomma effekter. Det handlar om effekter för att minska frekvensen och minska konsekvenser av olyckor genom att positivt påverka utfallet av skador på människor, egendom och miljö. Effekt definieras på motsvarande sätt i denna handbok och är också enligt Ekonomistyrningsverket att se som ”*en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat*”.[[6]](#footnote-7)

Effekt kopplat till förmåga att förebygga kan i detta sammanhang till exempel vara:

* + Kommunen har utbildat den enskilde i brandsläckning. Effekten blir att brand hindras att sprida sig, genom snabb inledande insats av boende (konsekvenspåverkande).
	+ Kommunen har uppmuntrat till att alla ska ha brandvarnare. Effekten blir att de boende snabbt blir varse om att en brand uppstått och ges möjlighet att vidta åtgärder som att utrymma, egen släckinsats, tidig alarmering (konsekvenspåverkande).
	+ Kommunen har utbildat i flera år hur man förhindrar att bränder uppstår vilket också noteras i statistiken. Effekten blir färre antal bränder. (frekvenspåverkande).
	+ Kommunen har informerat Trafikverket om att ett visst vägavsnitt är särskilt olycksdrabbat. Trafikverket har satt upp vajerräcke som mittbarriär på denna väg. Effekten blev minskat antal personskador vid trafikolyckor (konsekvenspåverkande)

Effekt kopplat till förmåga till räddningsinsats kan sägas vara skillnaden mellan den uppskattade utvecklingen vid en olycka om inte kommunen hade genomfört en räddningsinsats och den verkliga utvecklingen vid genomförandet av en räddningsinsats, figur 1.



Figur 1. Schematisk bild över skillnader i effekt av räddningsinsats

Effekten av en genomförd räddningsinsats kan till exempel vara:

* Räddningsinsatsen vid brand i byggnad resulterar i att de personer som befann sig inne i byggnaden vid räddningstjänstresursernas ankomst är i säkerhet utanför byggnad och släckinsatsen har bidragit till att ingen brandspridning skett utanför startbrandcellen.
* Räddningsinsatsen vid en trafikolycka har resulterat i att inga följdolyckor uppstått och skadade personer har inom en viss tid kunnat omhändertas av sjukvårdspersonal.

I detta sammanhang finns det behov av att kunna uppskatta vad konsekvenserna hade blivit utan en räddningsinsats. Om exempelvis egendomsskadorna vid en brand i byggnad blir lika stora oavsett om räddningsinsats genomförs eller inte, så har ingen effekt åstadkommits när det gäller egendom. Att beskriva förmåga handlar alltså om att beskriva de effekter som förväntas kunna uppnås vid framtida olyckor.

# Inledande bestämmelse

I 1 § anges föreskrifternas och de allmänna rådens omfattning, samt vilka handlingsprogram som avses genom en hänvisning till berörda paragrafer i LSO. Av LSO framgår att det ska finnas ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet och ett för räddningstjänst. De kan dock samordnas till ett.

# Handlingsprogrammens struktur och innehåll

MSB har bemyndigande att föreskriva om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram. Föreskrifterna och de allmänna råden har i så stor utsträckning som möjligt utformats så att de kan tillämpas såväl av de kommuner som väljer att göra separata dokument av programmen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst som av de kommuner som väljer att ta fram ett gemensamt dokument för de båda delarna.

Föreskrifterna är ”uttömmande” när det gäller struktur och innehåll, vilket innebär att något annat innehåll eller annan struktur inte komma i fråga. Det kan således inte läggas in ytterligare kapitel i kommunens handlingsprogram utöver de som anges i föreskriften. Inte heller ska annat innehåll än det som föreskrivs inkluderas i handlingsprogrammen. Innehåll som ska redovisas i föreskrivna kapitel ska inte heller läggas i andra, tillkommande kapitel, inte heller i fel kapitel. Om kommunen önskar kan däremot ytterligare material läggas till före eller efter den föreskrivna strukturen/kapitelindelningen, utanför själva handlingsprogrammen.

Handlingsprogrammen ska utgå från LSO, vilket gör att det ska omfatta skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsats enligt 3 kap 3 § samt 8 § LSO. Det betyder inte att skydd mot andra olyckor än de som kan leda till räddningsinsats eller närliggande trygghets- och säkerhetsarbete är oviktigt. Tvärtom är det positivt med en helhetssyn och samordning mellan dessa delar. Det är till exempel möjligt att i ett samlingsdokument infoga de beslutade handlingsprogrammen som en del, tillsammans med andra motsvarande dokument för andra delar inom krisberedskap, trygghet, folkhälsa med mera. Kommunen kan även låta vissa delar av det beslutade handlingsprogrammen tillika inkluderas i andra dokument.

Det finns ett antal närliggande uppgifter som utförs av kommunen och/eller kommunens organisation för räddningstjänst enligt andra lagstiftningar än LSO. I detta sammanhang kan främst uppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, plan- och bygglagen och miljöbalken nämnas. Vissa av de uppgifter som kommunen gör syftar i praktiken inte bara till att uppfylla nyss nämnda lagstiftningar, utan fungerar också förebyggande mot brand och andra olyckor. Utifrån den sistnämnda aspekten kan det vara lämpligt att inkludera dem i handlingsprogrammen enligt LSO. Dock ska det sägas att handlingsprogrammen enligt LSO inte har i syfte att vara det utpekade styrdokumentet för någon av dessa lagstiftningar. Kommunen bör således lägga utförligare beskrivningar och styrningen i sin helhet angående dessa närliggande lagar i andra dokument, men sammanfattningsvis nämna dem på relevanta ställen utifrån perspektiven i LSO.

I LSO anges inte under vilka förutsättningar som det krävs att ett handlingsprogram behöver ersättas med ett nytt. Däremot anges i förarbetena till nuvarande LSO att handlingsprogrammen ska spegla de faktiska förhållandena. I föreskriften anges därför att handlingsprogrammen ska återspegla det aktuella och förväntade läget. Föreskriften reglerar även att det ska revideras när det sker betydande förändringar av riskbild, mål, förmåga eller verksamhet.

Om kommunen vid uppföljning eller utvärdering av de uppsatta målen identifierat att det finns behov av att revidera målen i handlingsprogrammen eller om det sker betydande förändringar i verksamheten bör handlingsprogrammen revideras. Med betydande förändringar avses exempelvis en förändrad riskbild som nyetablering eller avveckling av hamnområden, tung industri eller särskilt skyddsvärda objekt som kan medföra behov av en förändrad förmåga att förebygga olyckor eller till räddningsinsats.

# Inledning

*Fr.o.m. detta kapitel tom kapitel ”Bilaga C” följer handbokens struktur den struktur som föreskrivs för handlingsprogram som görs gemensamt för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, förutom några extra underkapitel i handboken som bedömts nödvändiga.*

I detta kapitel ska kommunen beskriva vilka kommuner som omfattas av handlingsprogrammen.

Det ska också framgå i detta kapitel att dokumentet utgör handlingsprogram för förebyggande verksamhet och/eller räddningstjänst. Kommunen kan välja att benämna dessa handlingsprogram efter den ordinarie kommunala nomenklaturen, men det ska framgå i dokumenten i kapitlet Inledning att dokumenten utgör kommunens handlingsprogram enligt 3 kap 3§ och/eller 8§.

# Beskrivning av kommunen

Detta kapitel ska beskriva för läsaren, till exempel andra kommuner, tillsynsmyndigheten eller allmänheten, hur kommunens geografiska område ser ut. Kapitlet blir en introduktion till de lokala förhållandena, som sedan utvecklas utifrån riskbilden i senare kapitel. Här kan kommunen exempelvis nämna om det finns kust, tyngre industrier, flygplats, infrastruktur, naturförhållanden, trähusbebyggelse med mera.

Tydligare handlingsprogram gör att kommunerna lättare kan jämföra sig med andra kommuner med liknande förutsättningar och lättare se förbättringsområden. Kommunen bör ange parametrar som beskriver kommunen som handlingsprogrammen gäller för, såsom befolkningsmängd i kommunen som helhet och i dess tätorter, total areal, kommuntyp av kommun enligt SKR:s kommunindelning, samt relevanta utvecklingstendenser. Det kan till exempel handla om hur befolkningsutvecklingen och demografin förväntas se ut över tid och vilka större exploateringar som kan förväntas var. Här kan kommunen lyfta det som är av intresse för att ge en bild av kommunens geografiska område, men bör inte redogöra för riskerna, då det ska utvecklas i senare kapitel.

Om handlingsprogrammen gäller för flera kommuner, till exempel i ett kommunalförbund, beskrivs motsvarande på lämpligt sätt.

## Exempelskrivningar

*Småstads kommun är befolkningsmässigt en medelstor kommun med närmare 70 000 invånare och är med 7000 kvadratkilometer relativt stor till ytan och persontätheten är i vissa områden låg. i övrigt domineras kommunen av skogsmark i öster och jordbruksmark i väster. Längst norrut nära XX finns områden med risk för skred. Kommunen är ett identifierat område enligt översvämningsdirektivet och förordningen (2009:956) om översvämningsrisker.*

*Då kommunen ligger vid havet finns en stor skärgård med mängder av öar där det finns många permanentboende men ännu fler sommarboende. I kommunen finns generellt många sommarboenden och omfattande sommarturism. Det innebär att antalet boende ökar kraftigt under sommarhalvåret. Dessutom befinner sig ett stort antal tillfälliga gäster i kommunen under samma period.*

*Cirka 59 procent av kommunens invånare är boende i någon av kommunens tätorter. De största tätorterna i kommunen är i tur och ordning:*

|  |  |
| --- | --- |
| Tätort | Invånarantal |
| Småstad | 22 600 |
| Finbo | 4200 |
| Lillsund | 3100 |
| Ytterby | 1800 |

*Övriga tätorter i kommunen har en folkbokförd befolkning mellan 1000-2000 invånare.*

*Den senaste 10-årsperioden har befolkningen ökat med 500-700 personer årligen. Kommunen har en stor inflyttning av permanentboende både genom nybyggnationer och en stor andel fritidshus som omvandlas till permanentboende vilket innebär att befolkningen ökar i de flesta geografiska delar av kommunen. Andelen äldre invånare förväntas öka procentuellt sett mer än andelen yngre.*

*Byggnadsbeståndet i kommunen varierar mycket, genom allt från nybyggnationer och ombyggnad av framförallt fritidshus samtidigt som det finns ett åldrande bostadsbestånd i övrigt. I centrala delarna av Småstad finns en äldre kulturminnesmärkt trähusbebyggelse.*

*Då Småstads kommun är belägen i närheten av flera större städer och en större flygplats passerar många transporter av olika trafikslag genom kommunen, Dessutom är det omfattande arbetspendling både in och ut från kommunen men arbetspendling genom kommunen är också ganska omfattande. Med närheten till havet är det också en omfattande småbåts- och fartygstrafik inom och i närhet till kommunens geografiska område. Den kommunala hamnen är en av Transportstyrelsens utpekade skyddade platser dit fartyg i nöd kan beordras anlöpa vid händelse av till exempel läckage av farliga ämnen eller brand ombord.*

*Genom Småstad rinner rotälven och delar av deltaområdet är känsligt för översvämningar och miljöpåverkan. Genom detta område går också järnvägen som utgör nationellt samhällsviktig verksamhet. I sammanhanget behöver också förändringar i klimatet och ökade flöden vid översvämningar beaktas vad gäller framkomlighet och möjlighet att bedriva räddningsinsatser.*

# Styrning av skydd mot olyckor

I detta kapitel ska en beskrivning ske av hur kommunen har valt att ordna ansvaret för kommunens uppgifter enligt LSO. Handlingsprogrammen ska utgöra kommunens styrdokument för förebyggande och räddningstjänst. Hur beslutsfördelningen ser ut inom kommunen bestäms av kommunen, men behöver följa regleringen i kommunallagen (2017:725). Det ska av kapitlet Styrning av skydd mot olyckor framgå vem som tagit beslut om handlingsprogrammen i sin helhet och när.

Vid styrning av verksamheten finns det oftast ett behov av samverkan med andra nämnder i kommunen varför ansvarsfördelning mellan olika nämnder och förvaltningar ska beskrivas. Även ansvarsfördelning mellan eventuella kommunalförbund och ”medlemskommuner” ska beskrivas. Genom att läsa kapitlet ska läsaren förstå vem som ansvarar för vilka åtaganden som kommunen har enligt LSO. Samverkan med andra lyfts i nedanstående kapitel.

Om ett kommunalförbund ansvarar för vissa delar av kommunens uppgifterna enligt LSO och andra uppgifter åligger primärkommunen krävs att förbundet och primärkommunen samordnar arbetet, så att handlingsprogrammen motsvarar kraven i sin helhet. Innan ett handlingsprogram antas, eller kommunen beslutar om betydande ändringar i ett befintligt handlingsprogram, ska kommunen samråda med de myndigheter som är särskilt berörda. Exempel på myndigheter som kan vara berörda är angränsande kommuner, länsstyrelsen, regioner, Trafikverket, Polisen och andra myndigheter med ansvar för räddningstjänst samt intressenter för näringslivet och organisationer i kommunen. Enligt 3 kap 4 § FSO ska kommunen när den har antagit eller ändrat ett program skicka det till de myndigheter, med vilka samråd har skett.

Hur samrådet har genomförts ska redovisas i bilaga till handlingsprogrammen, se kapitel nedan.

Som tidigare nämnts i bakgrunden till handboken får en kommun besluta om hur handlingsprogrammen ska antas. Det tidigare lagkravet om att kommunfullmäktige eller i förbund den beslutande församlingen skulle besluta om handlingsprogrammen är borttaget.

Delar i handlingsprogrammen kan beslutas i särskild ordning innan de inkluderas i handlingsprogrammen som beslutas i sin helhet. Exempelvis skulle kommunfullmäktige kunna besluta om mål eller förmåga till räddningsinsats, medan den för skydd mot olyckor ansvariga kommunala nämnden i övrigt arbetar fram resterande delar och beslutar om handlingsprogrammen i sin helhet. Reglerna om kommunal styrning i kommunallagen behöver följas. Det kan således vara olika beslutsfattare för olika delar i handlingsprogrammen. Det ska framgå i kapitlet om så är fallet, och vem som har tagit vilka beslut och när. Notera att handlingsprogrammen behöver beslutas i sin helhet av lämplig nämnd eller av fullmäktige[[7]](#footnote-8).

Det kan med fördel inkluderas diarienummer eller motsvarande, som underlättar för den intresserade läsaren att hitta rätt beslut.

Om programmet är reviderat ska det framgå när detta är gjort. Även eventuella tidigare revideringar kan inkluderas i beskrivningen.

I övrigt ska det i detta kapitel i kommunernas handlingsprogram beskrivas på övergripande nivå hur styrningen inklusive kontrollen (uppföljning, utvärdering) bedrivs, det vill säga hur den interna kontrollen[[8]](#footnote-9) inom skydd mot olyckor sköts.

Kommunerna ska regelbundet följa upp och kontrollera att verksamheten uppfyller och arbetar i enlighet med de riktlinjer som satts upp i handlingsprogrammen och andra styrande dokument såsom verksamhetsplaner och liknande. Med regelbundet avses att kommunen följer sin ordinarie process för styrning och uppföljning.

Kommunen har därutöver en skyldighet att se till att en olycka som föranlett en räddningsinsats blir undersökt i skälig omfattning. Dessa undersökningar kan bland annat utgöra ett underlag i bedömningen om den organisation och de resurser som beslutats om i handlingsprogrammen är lämpliga för att nå de mål som satts upp i handlingsprogrammen. Kommunen behöver därför på en övergripande nivå beskriva kommunens riktlinjer för arbetet med att undersöka olyckor samt redogöra för hur lärande av olyckor inkluderas i styrningen.

Enligt det allmänna rådet bör kommunen även i detta kapitel beskriva hur handlingsprogrammen har tagits fram och ev. revideringar som har gjorts.

## Exempelskrivningar

*För kommunerna X, Y, Z, Å och Ä finns en gemensam, övergripande plan för trygghet och säkerhet antaget av respektive kommunfullmäktige.*

*Medlemskommunerna X, Y, Z, Å och Ä ingår i räddningstjänstförbundet Ö (RtjÖ) och har gett RtjÖ i uppdrag att leda kommunernas förebyggande arbete samt ansvaret för räddningstjänst enligt LSO. Kommunfullmäktige i kommunerna X och Y har antagit handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst 2021-12-07 och i kommunerna Z, Å, Ä har kommunfullmäktige antagit dessa 2021-12-08. De antagna handlingsprogrammen ersätter tidigare handlingsprogram för förebyggande verksamhet samt räddningstjänst som antogs av förbundsdirektionen RtjÖ 2018-06-18.*

*De uppsatta verksamhetsmålen i respektive handlingsprogram följs upp fortlöpande och i samband med att verksamhetsmålen följs upp skall detta generera i tydliga åtgärder inom ramen för den årliga verksamhetsplaneringen.*

*Resultatet av årlig verksamhet och uppfyllnad av verksamhetsmålen följs upp i samband med RtjÖ:s verksamhetsavstämningar, delårsrapporter, årsredovisningar och vid direktionsmöten samt vid kvartals- och halvårsvisa avstämningsmöten med medlemskommunerna.*

*Utvärderingen av uppfyllnaden av verksamhetsmålen sker via verksamhetsvisa uppföljningar av respektive verksamhet. I syfte att sträva mot de nationella målen följs handlingsprogrammen upp genom att göra jämförelser med andra kommuner och räddningstjänstförbund som bedöms jämförbara. Resultat och måluppfyllnad dokumenteras löpande i dokumentet Verksamhetsplan och budget för respektive år.*

*En del av verksamhetsuppföljningen som är särskilt utpekad i LSO är olycksundersökningar. Syftet med kravet är att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Resultatet av undersökningarna skall återkopplas till RtjÖ, medlemskommunerna och andra aktörer som berörs av den aktuella olyckan.*

# Risker

## Utgångspunkter

Enligt 3 kap. 3 och 8 §§ LSO ska kommunen i handlingsprogrammen beskriva de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser enligt 1 kap. 2§. Enligt 7 och 8 §§ MSBFS 2021:X ska beskrivningen delas in i en övergripande nivå och en mer detaljerad nivå per olyckstyp. Beskrivningen behöver innefatta olyckor som är såväl vanligt förekommande som olyckor som kan inträffa sällan.

Beskrivningen av risker i handlingsprogrammen bör redovisas på en övergripande nivå och svara på frågorna

* + vad kan hända,
	+ hur ofta och
	+ med vilka konsekvenser?

De tre frågorna täcker in osäkerhet om framtida händelser och konsekvensernas allvarlighetsgrad. För att besvara dessa frågor förutsätts att kommunen identifierar och analyserar de risker som finns i kommunen. Som underlag till beskrivningen av risker bör ett mer detaljerat riskanalysarbete finnas. Ett generellt stöd för hur kommunen kan angripa detta arbete finns i Bilaga 1 Kompletterande stöd till kommunens riskanalysarbete.

Såväl den övergripande beskrivningen som beskrivningen per olyckstyp kan ses som en sammanfattning av det detaljerade riskanalysarbetet. Framförallt ska det som ger förutsättningar och påverkar kommunens behov av förebyggande och räddningsinsats förmåga redovisas och lyftas fram i en sammantagen riskbeskrivning. Kommunen påverkar såväl den befintliga som den framtida riskbilden genom sin förmåga att förebygga olyckor och genomföra räddningsinsats. Hur ofta en olycka inträffar påverkar kommunen främst genom sitt förebyggande arbete, och konsekvensen påverkar kommunerna både genom sitt förebyggande arbete och sin förmåga att genomföra räddningsinsatser.

Den sammantagna riskbeskrivningen ska sedan ligga till grund för

* + värdering och vilka mål kommunen formulerar för sin verksamhet,
	+ vilka prioriteringar som görs samt
	+ hur kommunerna organiserar och planerar den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten.

## Övergripande beskrivning

De risker för olyckor som finns i kommunen ska sammanfattas på en övergripande nivå i handlingsprogrammen. I det detaljerade riskanalysarbetet bör kommunens beskrivning av risker innehålla följande kunskapsunderlag som motivering till riskbeskrivningen:

* tidigare inträffade olyckor (beskrivs ytterligare i efterföljande kapitel ”Beskrivning per olyckstyp”)
* samhällsutveckling inklusive demografi
* geografi och särskilt skyddsvärda naturmiljöer
* farliga verksamheter[[9]](#footnote-10) och transporter av farligt gods
* bebyggelse med kulturhistoriska värden och anläggningar där stort antal personer vistas och utrymning är en kritisk faktor
* samhällsviktig verksamhet[[10]](#footnote-11),[[11]](#footnote-12)och kritisk infrastruktur
* antagonistiska hot, avsiktliga händelser kopplat till sociala risker

Anledningen till att denna information är viktig att presentera är att sådana lokala förhållanden påverkar den lokala olycksrisken. Till exempel kan det i kommunen finnas byggnader eller anläggningar där en brand kan få stora konsekvenser på exempelvis antalet omkomna/allvarligt skadade eller på bebyggelse med kulturhistoriska värden. Det kan finnas farliga verksamheter, såsom tunga industrier, Seveso-verksamheter[[12]](#footnote-13), eller kärnteknisk anläggning, och det kan förekomma transporter av farligt gods där en olycka kan få stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom och miljö. Andra faktorer som kan påverka risken är geografiska förhållanden, såsom topografi, skog, mark, vattendrag, skred- eller översvämningsrisker etc., som påverkar risken för omfattande olyckor som exempelvis skogsbränder, ras och skred eller översvämningar, och kan ge omfattande skador på liv, egendom eller särskilt skyddsvärda naturmiljöer. Även samhällsutvecklingen med olika demografiska och socioekonomiska förhållanden med högre andel särskilt riskutsatta personer kan påverka antalet omkomna/allvarligt skadade. Olika händelser, såsom bränder, trafikolyckor, olyckor med farliga ämnen etc. kan inträffa till följd av terrordåd och andra medvetna och planerade antagonistiska handlingar och kan behöva beaktas i beskrivningen. Kommunen kan även ha omfattande sjöfart eller en hamn som av Transportstyrelsen är utpekad att utgöra skyddad plats för fartyg i behov av assistans.[[13]](#footnote-14)

Kommunen behöver även, i förekommande fall, presentera information om omgivande kommuners riskbild och hur deras förhållanden kan påverka den egna kommunen, avseende exempelvis geografiska förhållanden eller farliga verksamheter såsom kärnteknisk anläggning eller Seveso-verksamheter etc.

Kommunen behöver likaså beskriva den framtida förväntade utvecklingen av olyckor och ta hänsyn till framtida påverkan på risker för olyckor, såsom förändrat klimat med extrema väderhändelser, demografiska förändringar med ökad andel äldre i befolkningen, urbanisering med överbefolkade storstäder etc.[[14]](#footnote-15) Även framtida utveckling avseende höjd beredskap bör beaktas och utgå från dialog mellan kommunen och länsstyrelsen.

Kommunen kan med fördel samordna riskanalysarbetet som sker utifrån kraven i LSO med annat riskanalysarbete, till exempel arbetet enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Även om lagstiftningarna har olika syften, finns beröringspunkter i arbetena som ska göras. I handlingsprogrammen ska dock enligt LSO enbart risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser finnas med. Det innebär även att olycksförebyggande arbete mot andra olyckor än de som kan leda till räddningsinsats inte heller ska inkluderas i handlingsprogrammen enligt LSO. Detta kan, om kommunen så önskar, beskrivas i andra underliggande dokument eller läggas till före eller efter den föreskrivna strukturen/kapitelindelningen, utanför själva handlingsprogrammen.

### Exempelskrivningar

Ytterligare förhållanden behöver belysas men nedan ges exempel på en inledande övergripande beskrivning av riskbild. Även framtida förväntade utvecklingen av olyckor inklusive sällanhändelser behöver beskrivas.

*Riskbilden inom förbundets geografiska ansvarsområde är både komplex och förändrar sig ständigt. Inom det geografiska området finns skog, flertalet sjöar och vattendrag, men även omfattande höghusbebyggelse, stora industrier och stora publika anläggningar. Inom det geografiska området finns både stadsbebyggelse och flera tätorter vilka innebär en differentierad och komplex riskbild. Det finns en hög andel äldre invånare, vilka är högt representerade av de som skadas eller avlider till följd av bränder. Även sociala risker med koppling till segregation och ojämlikhet i levnadsvillkor finns inom förbundets geografiska område och behöver beaktas.*

*Några av de mest framträdande förhållandena som identifierats kunna leda till stora eller komplexa olyckor är:*

* *Industrier som klassas som farlig verksamhet och omfattande mängder av transporter av farligt gods där verksamheterna många gånger pågår i eller i närheten av tätbebyggda områden. Detta ställer krav på balans mellan planerade exploateringar och ett ökat riskmedvetande i form av säkerhet i den fysiska planeringen.*
* *Antalet olyckor och andra händelser till följd av extrema väderhändelser ökar. Inom förbundets geografiska område finns dessutom skredkänsliga och översvämningskänsliga områden.*
* *Inom förbundets geografiska område finns ett antal anläggningar där det tidvis vistas många människor där en brand kan få stora konsekvenser för människors liv och hälsa.*

*Under den senaste tioårsperioden inträffade årligen mellan 2000-2500 olyckor som föranledde räddningsinsatser. Vanligt förekommande olyckor är trafikolyckor, bränder utomhus och bränder i byggnader. Flertalet räddningsinsatser genomfördes på eftermiddagar och kvällar framförallt avseende bränder och trafikolyckor. Vi ser inga skäl till att denna trend skulle förändras framöver.*

*Cirka 50 procent av de olyckor som inträffar är till följd av bränder. Av dessa drygt 1000 bränder per år inträffar omkring 400 i byggnader och 600 utomhus. Vid jämförelse med riksgenomsnittet och per tusen invånare ligger förbundet något lägre för bränder i byggnader och något högre för bränder utomhus[[15]](#footnote-16). Antalet bränder har legat på en relativt konstant nivå under den senaste tioårsperioden. Flertalet av bränderna har inträffat i bostäder och den vanligaste orsaken till bostadsbränder har varit glömd spis där vi också sett en tydlig ökning under perioden medan man kan se en minskning av de eldstadsrelaterade bränderna. Antalet personskador var oförändrad under perioden. Även framöver har vi skäl att tro att denna trend kommer hålla i sig.*

*Antalet räddningsinsatser till följd av trafikolyckor visar en tydlig ökning under perioden. Däremot finns ingen tendens till att personskadorna har ökat under perioden.* *Framöver har vi skäl att tro att denna trend, med ökat antal trafikolyckor, kommer att fortsätta.*

## Beskrivning per olyckstyp

Kommunen ska utöver den övergripande beskrivningen även beskriva den lokala risken mer specifikt för nedanstående olyckstyper, enligt 8 § MSBFS 2021:X[[16]](#footnote-17). Detta är olyckstyper som i större utsträckning kan inträffa inom varje kommun och resultera i stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom och/eller miljö, samt omfattande räddningsinsatser.

1. Brand i byggnad
2. Brand utomhus
3. Trafikolycka
4. Olycka med farliga ämnen
5. Naturolycka
6. Drunkning

Med brand i byggnad avses exempelvis bostad, vårdmiljö, skola, industri. Brand utomhus innefattar exempelvis skog eller mark, fordon eller avfall/återvinning utomhus. Trafikolycka berör exempelvis personbil och tunga fordon som lastbil och buss, samt spårtrafik.

Olycka med farliga ämnen innefattar främst utsläpp av farliga ämnen, såsom brandfarliga, explosiva, giftiga, frätande eller radioaktiva, som kan ske i anslutning till byggnader/verksamheter eller vid transporter s.k. farligt gods olyckor, men kan också härledas till andra händelser med farliga ämnen såsom värmepåverkad acetylenflaska, temperaturstegring i tank med farligt ämne, radioaktiv strålning etc. eller till området CBRNE[[17]](#footnote-18) (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive).

Med naturolycka avses i detta sammanhang natur- och klimatrelaterade olyckor i form av exempelvis översvämning, ras, slamströmmar, skred, storm, extrema temperaturer samt extrem nederbörd. Kommunen kan välja att lägga till ytterligare olyckstyper efter den sista olyckstypen i listan utifrån lokal riskbild.

Kommunens beskrivning per olyckstyp bör ta hänsyn till och beskriva den variation av olyckor som kan inträffa i kommunen inom respektive olyckstyp, exempelvis när det gäller objektstyp, geografisk plats eller omfattning.

Kommunen bör i förekommande fall ytterligare beskriva den bredd som kan finnas inom de olika olyckstyperna och fokusera på de ”undertyper” av olyckor som i större utsträckning kan leda till konsekvenser på människors liv, hälsa, egendom och miljö, samt omfattande räddningsinsatser. Dessa olika sorters olyckor har även olika karaktärer och påverkar på olika sätt förutsättningarna till förmåga att förebygga och förmåga till räddningsinsats. De mer specificerade sorters olyckor som kommunen särskilt bör beskriva kan exempelvis vara (notera att drunkning inte har specificerats ytterligare och därför inte ingår i listan nedan):

1. Brand i byggnad:
	1. Brand i bostad
	2. Brand i vårdmiljö
	3. Brand i skola eller förskola
	4. Brand i allmänna verksamheter såsom handel, hotell, restaurang och danslokal
	5. Brand i industri
2. Brand utomhus
	1. Brand i skog eller mark
	2. Brand i fordon
3. Trafikolycka
	1. Trafikolycka, personbil
	2. Trafikolycka, tunga fordon
	3. Spårtrafikolycka
4. Olycka med farliga ämnen
	1. Utsläpp farligt ämne
5. Naturolycka
	1. Översvämning
	2. Ras eller skred

Den övergripande redovisningen i handlingsprogrammen bör bygga på ett mer detaljerat riskanalysarbete, där såväl olyckor som är vanligt förekommande som olyckor som inträffar sällan beaktas. Som stöd till det detaljerade riskanalysarbetet och som ett kunskapsunderlag finns MSB:s rapport Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats[[18]](#footnote-19) som bl.a. innehåller nationell statistik kring hur ofta olyckor inträffar, tillhörande konsekvenser, trender etc. I denna rapport beskrivs även flertalet av ovanstående undertyper av olyckor och vad de innefattar.

Då nationell statistik eller information används behöver denna anpassas utifrån lokala förhållanden så att informationen beskriver kommunens lokala riskbild. Kommunen behöver även använda andra kunskapsunderlag såsom lokal insatsstatistik, information kring vägar/järnvägar, farligt gods leder, farliga verksamheter, karteringar av risker för ras och skred[[19]](#footnote-20), översvämningar[[20]](#footnote-21), skyfall, oljeutsläpp till sjöss[[21]](#footnote-22) etc. Det är viktigt att inte bara använda sig av statistik från tidigare inträffade händelser rakt av. Det är ett kunskapsunderlag och denna statistik behöver kombineras med en bedömning om den är representativ för vad som kan hända framöver.

Olyckstyperna är främst knutna till räddningstjänsternas insatsstatistik och kallas där för händelsetyper. De underliggande olyckstyperna är för brand i byggnad knutna till vilken verksamhet/miljö de inträffar i och för trafikolycka vilka trafikelement som är inblandade. För omfattande olyckor som inträffar sällan och där det saknas tillräckligt med lokal statistik kring hur ofta och vilka förväntade konsekvenser, kan det vara mer relevant att beskriva dessa kvalitativt kring hur ofta och vilka konsekvenserna förväntas bli. Stöd och information kring detta finns bl.a. beskrivet i ovan nämnda rapport, i form av fördjupade beskrivningar med hänvisningar till aktuella källor för flertalet av olyckstyperna.

Det finns ytterligare olyckstyper och undertyper av olyckor än de som anges här ovan. Kommunen behöver vid behov även beskriva ytterligare olyckstyper utifrån sina lokala förhållanden för att beskriva den lokala riskbilden. Detta kan vara olyckor som varierar i förekomst och omfattning mellan kommunerna, såsom brand i fartyg, flygolycka, dammbrott, oljeutsläpp längs kust, nödställt djur m.fl. Några av dessa olyckor inryms i de undertyper av olyckor som anges ovan men behöver i sådana fall lyftas fram och beskrivas. Det kan även vara olyckstyper som anknyter till nödställd person såsom fastklämd person etc. De kompletterande olyckstyperna ska uppfylla kriterierna för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § LSO och ska i så fall följa efter den sista i listan ovan.

Kommunen kan även utifrån behov komplettera sin beskrivning av olyckstyper med olika typer av miljöer som till exempel olyckor i tunnlar/undermarksanläggningar eller höga byggnader. Om det finns stora geografiska skillnader inom en kommun kan kommunen delas in i olika områden och riskbeskrivningen per olyckstyp redovisas för de olika områdena. Områdena kan delas in i till exempel tätort[[22]](#footnote-23) och landsbygd. Att dela upp riskbeskrivningen för olika olyckstyper i olika geografiska områden möjliggör att differentiera behovet av förmåga.

Kommunen behöver även bevaka den framtida utvecklingen av olyckor och ta hänsyn till framtida påverkan på olyckors frekvenser och konsekvenser, såsom förändrat klimat, demografiska förändringar, urbanisering etc. Den eventuella exploatering och utveckling som beskrivs i handlingsprogrammens kapitel 2 Beskrivning av kommunen (fjärde punkten) bör ingå i kunskapsunderlaget för att se hur dessa påverkar riskbilden.

Även framtida utveckling avseende höjd beredskap bör beaktas och utgå från dialog mellan kommunen och länsstyrelsen, där även ovanstående olyckstyper och underolyckstyper kan ingå i kommunens beskrivning av risker för olyckor vid höjd beredskap. Mer om olyckstyper vid höjd beredskap finns beskrivet i kapitlet som rör räddningstjänst under höjd beredskap.

### Exempelskrivningar

Ytterligare olyckstyper behöver beskrivas men nedan ges inledande exempel för brand i byggnad och trafikolycka. Även framtida förväntade utvecklingen av olyckor inklusive sällanhändelser behöver inkluderas.

***Brand i byggnad***

*Brand i byggnad är en olyckstyp som kan delas in i flera olika undertyper av olyckor som, inom förbundets geografiska område, varierar stort avseende hur ofta de sker och med vilka konsekvenser till följd. Under den senaste tioårsperioden har det inträffat drygt 400 bränder i byggnader per år, vilket är något lägre än riksgenomsnittet vid jämförelse per tusen invånare[[23]](#footnote-24). Antalet bränder i byggnader har legat på en relativt konstant nivå under den senaste tioårsperioden. Flertalet av bränderna sker i bostäder och den vanligaste orsaken till bostadsbränder är glömd spis där det även syns en tydlig ökning under perioden medan det syns en minskning av de eldstadsrelaterade bränderna.*

*De flesta bränder i byggnader inom förbundets geografiska område inträffar under vinterhalvåret, och under eftermiddagar och kvällar då de flesta är hemma i sina bostäder. Villabränder är den klart mest frekventa byggnadstypen för brand i byggnad och även den byggnadstyp där flest personer avlider eller skadas till följd av brand. Antalet personskador är oförändrad under perioden. En stor andel av de som skadas eller avlider till följd av bränder är äldre eller har någon form av fysisk eller kognitiv funktionsnedsättning.*

*Andra byggnadstyper som är frekvent drabbade av brand inom förbundets geografiska område är fritidshus och flerbostadshus. Dessa är också de byggnadstyper näst efter villor där flest personer avlider eller skadas till följd av brand. Det är också relativt frekvent med bränder i industribyggnader. Dessa bränder leder sällan till några personskador men kan leda till stora ekonomiska skador och konsekvenser på egendom och miljö. Bränder vid olika former av vårdinrättningar är mer sällsynta än vid industribyggnader men där förekommer oftare att personer avlider eller skadas till följd av brand. Bränder i skolor och förskolor har ökat den senaste tioårsperioden och ligger något över riksgenomsnittet. Dessa bränder är ofta avsiktliga och inträffar vanligtvis dagtid.*

*Det finns långtgående planer på utbyggnad av ett omfattande industriområde med flertalet kemisk och tillverkningsindustrier, vilket kan påverka den framtida risken för olyckor med bränder i byggnad.*

***Trafikolycka***

*Trafikolyckor är en vanligt förekommande olyckstyp och det inträffar regelbundet olyckor med svåra personskador och dödsfall inom förbundet. Antalet trafikolyckor visar en tydlig ökning under den senaste tioårsperioden. Däremot ligger antalet omkomna och skadade på en relativt konstant nivå under perioden. I majoriteten av trafikolyckorna är en personbil inblandad.*

# Värdering

Kommunen ska värdera och dra slutsatser om riskbilden i kommunen och om det finns risker som behöver reduceras eller elimineras. Värderingen av risker ska ge ett stöd vid beslutsfattande av kommunens mål i handlingsprogrammen.

Värderingen kan ta sin utgångspunkt från kommunens nuvarande förmåga att förebygga och genomföra räddningsinsatser just för att den nuvarande förmågan är en del av det aktuella skyddet och risknivån. Ett exempel på hur riskbilden kan värderas är genom en analys av huruvida det finns områden där det inträffar flera olyckor men där tiden till att en räddningsinsats kan påbörjas är lång. Värderingen i detta fallet handlar om att ta ställning till om detta är acceptabelt, eller om åtgärder behöver vidtas, för att antingen minska antalet olyckor som sker i området eller minska tiden till att en räddningsinsats kan påbörjas i området.

Riskvärdering handlar alltså dels om att ta ställning till om risknivån är acceptabel/tolerabel eller inte. Den andra delen av riskvärderingen fokuserar vidare på de delar av riskbilden som behöver reduceras eller elimineras. Mer specifikt handlar det om att inrikta hur kommunen på bästa sätt ska uppnå effekter som minskar antalet olyckor eller konsekvenser av dessa.

De åtgärder som kommunen genomför för att minska antalet olyckor eller konsekvenserna av dessa kan vara av olika slag. Nedanstående bild illustrerar att räddningsinsatserna kan behöva kombineras på olika sätt inom olika områden beroende på olika förutsättningar i området (till exempel geografi och demografi) för att uppnå en likvärdig skyddsnivå.



Figur 2 Förmåga för att skapa en likvärdig skyddsnivå uppnås på olika sätt beroende på olikheter i risker men även geografiska och demografiska olikheter.

För att kunna åstadkomma ett likvärdigt skydd kommer kommunen att behöva anpassa hur effekt på frekvenser och konsekvenser åstadkoms. Exempelvis kan förmågan hos enskilda att begränsa skador behöva vara högre i ett område där förmågan att genomföra räddningsinsats är lägre, till exempelvis på grund av längre körtider.

Exempel på andra åtgärder som kan övervägas för att kompensera en lägre förmåga att genomföra räddningsinsats (det vill säga lägre effekt av räddningsinsatsen på olyckans konsekvens) i landsbygd skulle kunna vara

* den enskilde ges utbildning att hantera en brand
* koncept med förstärkt medmänniska eller civil insatsperson
* organiserade frivilliga exempelvis inom Sveriges frivilliga brandkårer
* semiprofessionella, såsom väktare, vaktmästare på skolor mm som även utbildats i brandskydd

Det är alltså flera olika åtgärder i kombination som skapar det totala skyddet mot olyckor. När kommunen ska värdera om skyddet är likvärdigt inom kommunen och mellan kommuner ska värderingen göras mot det totala skydd som åstadkoms.

Ett sätt för kommunen att skaffa sig en uppfattning om vilken nivå av skydd som finns i kommunen är att jämföra sig med andra kommuner med liknande struktur och förutsättningar. Utifrån en sådan jämförelse kan kommunen få en indikation på vilka åtgärder liknande kommuner vidtagit för att skapa ett skydd som kommunen erbjuder. Ett bra verktyg för jämförelser är MSB:s statistikverktyg IDA[[24]](#footnote-25) där man kan ta fram detaljerad statistik om kommunernas genomförda räddningsinsatser.

Det viktiga i värderingsarbetet är att värdera hur kommunen på bästa sätt ska uppnå effekter som minskar antalet olyckor eller konsekvenserna av dessa. Det handlar om att göra bedömningar av möjliga förändringsalternativ som påverkar frekvens och konsekvens och hur dessa förhåller sig till kommunens ambitionsnivå och kostnader och nytta av alternativen. I ISO-standarden om riskhantering, som kan tjäna som inspiration i arbetet, benämns detta steg *beslut*[[25]](#footnote-26). Det kan innebära att:

* + överväga olika åtgärdsalternativ
	+ utföra ytterligare analyser för att bättre förstå risken
	+ upprätthålla befintliga åtgärder för att hantera risker och möjligheter
	+ ompröva målen/ambitionsnivå.
	+ inte gå vidare

Riskvärderingen knyter ihop kommunens riskanalys och slutsatserna från denna med de mål som visar vad kommunen ska uppnå och vilket skydd medborgaren ska ha.

För ytterligare information och stöd i arbetet med jämförelser och värdering av risker se tidigare utgiven ”Vägledning kommunala handlingsprogram”[[26]](#footnote-27)

## Exempelskrivningar

*Skyddet inom kommunen för de risker som orsakar flest olyckor bedöms i stort sett uppfylla målet om ett tillfredsställande skydd. Vi bedömer att de åtgärder som vidtagits för att förhindra brand gett effekt inom allmänna byggnader som skolor och vårdlokaler. Det har inträffat ett antal tillbud som stannat i tidigt skede beroende på begränsande förebyggande åtgärder. Vi bedömer att verksamheten med inriktning på skolor ständigt behöver fortgå. Bostadsbränder har vi ett fortsatt något högre utfall på skador än riksgenomsnittet för. Vi kommer att förbättra brandskyddet genom installation av sprinkler på våra vårdboenden för att minska sannolikheten för allvarliga konsekvenser, inte minst eftersom antalet som får den vårdformen bedöms öka framöver.*

*Kommunen har historiskt sett kunnat hantera alla de olyckor som hänt genom kommunala räddningsinsatser utan någon brist på resurser. Inom området trafikolyckor klarar vi i huvudsak de uppdrag och beslutade tider som avses med undantag gällande Europaväg E99 via Storskog. Vi bör utveckla möjligheten till snabbare förstainsats inom detta område för att kunna påbörja identifierade nyckeluppgifter vid räddningsinsatserna.*

# Mål

## Utgångspunkter

I ”portalparagrafen” 1 kap. 1 § i LSO framgår att det i kommunen ska finnas ett tillfredsställande och likvärdigt skydd som ska beakta lokala förhållanden som finns i kommunen. I propositionen[[27]](#footnote-28) inför LSO år 2003 angavs att målsättningen för samhällets räddningstjänst bör uttryckas som ett övergripande och nationellt mål om att, det i hela landet skall upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt på egendom och miljön.

Det nationella målet för den förebyggande verksamheten i 1 kap. 3 a § LSO innebär att verksamheten ska planeras, organiseras och utföras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra dödsfall och allvarliga skador. Kommunens förebyggande arbete bör ge god effekt och vara kostnadseffektivt.[[28]](#footnote-29) År 2010 antog MSB på regeringens uppdrag en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda.[[29]](#footnote-30) Den vision som formulerades innebar att

*Ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av brand*.

Det nationella målet för räddningstjänst som finns i 1 kap. 3§ LSO innebär att de räddningsinsatser kommunen ska genomföra ska organiseras och planeras på sådant sätt att insatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Snabbhet har betydelse för en effektiv räddningstjänst och bör därför betonas[[30]](#footnote-31), vilket fångas i föreskrifternas del om förmåga till räddningsinsats.

## Kommunens verksamhetsmål

Som komplement till de nationella målen ska kommunerna i sina handlingsprogram ange de lokala mål (s.k. ”verksamhetsmål”) som bedöms nödvändiga för att nå de nationella målen utifrån den lokala riskbilden.[[31]](#footnote-32) De lokala verksamhetsmålen bör formuleras som övergripande mål och ska ange vilken effekt kommunen vill uppnå med sin verksamhet.

De lokala verksamhetsmålen bör vara möjliga att följa upp och ska sträva mot att uppfylla de nationella målen. Om målen inte är mätbara bör kommunen koppla indikatorer eller liknande till målen för att göra det möjligt att följa läget. Således skapas en röd tråd. I detta bör även visionen kopplad till den nationella strategin enligt ovan beaktas.

Målen bör formuleras utifrån medborgarens perspektiv och ange vilken effekt eller vilket resultat som eftersträvas och hur medborgarnas skydd ska förbättras eller vidmakthållas, exempelvis om att reducera antalet eldstadsrelaterade bränder eller inom vilken tid en räddningsinsats kan påbörjas, vilka åtgärder som kan genomföras och vilken effekt åtgärderna har. Det kan också vara så att kommunen vid en viss olyckstyp har som mål att inom en viss tid från framkomst bryta den negativa händelseutvecklingen på olycksplatsen.

Till de lokala verksamhetsmålen i handlingsprogrammen som är av mer långsiktig och övergripande karaktär kan det vara lämpligt att formulera mer preciserade åtgärder, exempelvis i underliggande dokument om de inte bedömts ha politiskt intresse utan snarare vara förvaltningsinriktade. Det kan exempelvis röra sig om särskilda inriktningar av utbildning och övning av egen personal eller inköp av särskild utrustning. Dessa åtgärder kan ha ett tydligt fokus mot att uppnå de lokala verksamhetsmålen. Dessa åtgärder har vanligtvis en kortare tidshorisont än de lokala verksamhetsmålen och det är således lämpligt att dessa planeras, hanteras och följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsplaneringen.

För att genomföra åtgärderna kan det vara nödvändigt att samverka inom och mellan kommuner eller med andra aktör och tillföras resurser.

### Exempelskrivningar

*Den största utmaningen i verksamheten är att upprätthålla nuvarande nivå på verksamheten samtidigt som vi hela tiden måste vara vaksamma på att gradvis anpassa verksamheten efter nya förutsättningar och risker. För att klara detta behöver vi satsa på kontinuerlig fortbildning av vår personal och ha en god övningsverksamhet som utgår från de behov som finns. Ett viktigt ingångsvärde i strävan mot gradvis utveckling och anpassning är att lära från de räddningsinsatser som genomförs framförallt från kommunens egna men även genom att ta del av erfarenheter från insatser på andra håll i landet. Vi har upprättat en kvalitetssäkringsmodell enligt xx som omfattar hela verksamheten och bidrar till att förmågan alltid upprätthålls.*

*Kommunen ser dock behov av särskilt riktade målsättningar där skyddet för de som bor och vistas behöver öka. De fem särskilda målsättningar kommunen beslutat om är att*

* *Minska antalet bränder och skador till följd av bränder i bostäder och fritidshus där människor med vårdbehov vistas*
* *Minska antalet trafikolyckor och allvarliga skador till följd av trafikolyckor inom kommunens vägnät.*
* *Minska tiden till första insats i kommunens glest befolkade delar genom att skapa en snabb insats med förstinsatsperson gällande området Finbo.*

# Förebyggande - förmåga och verksamhet

## Utgångspunkter

Av förarbetena till förändringarna i lagstiftningen[[32]](#footnote-33) framgår att avsikten med att införa ett nationellt mål även för den förebyggande verksamheten var dels att likställa den med räddningstjänstverksamheten, dels att ge en tydligare nationell inriktning för den förebyggande verksamheten.

Inriktningen är att de åtgärder som vidtas ska vara effektiva och ha god effekt på skadeutfallet samtidigt som de ska vara kostnadseffektiva. En tydlig inriktning som framförs är att cirka 80 procent av de som avlider i bränder gör det i sin bostad och att det bland dessa finns en kraftig överrepresentation av vissa grupper i befolkningen. Åtgärder bör därför vidtas för att minska antalet bostadsbränder och antalet skadade och avlidna till följd av dessa.

Vidare finns även behov av att säkerställa att skyddet i de byggnader och anläggningar där riskerna för allvarliga konsekvenser är särskilt stora uppfyller samhällets krav. Avseende den förebyggande del i kommunens ansvar som pekas ut i 3 kap 4§ LSO där kommunen ges möjlighet att överlåta utförandet till privat entreprenör ska kommunen beskriva detta på en övergripande nivå i handlingsprogrammen. Verksamhetens omfattning behöver framgå och hänvisningar till underliggande styrdokument där verksamheten beskrivs mer ingående är lämpligt. Kommunen har, oavsett om utförandet sker av privat entreprenör eller inte, ansvaret och ska som en del i detta kunna följa upp utförandet av verksamheten.

De lokala verksamhetsmålen för den förebyggande verksamheten bör således ta sin utgångspunkt i denna inriktning. vilket också ger vägledning kring hur verksamheten ska dimensioneras, prioriteras och utformas.

Kommunens beskrivning av det förebyggande arbetet bör göras på en övergripande nivå i handlingsprogrammen. Handlingsprogrammens syfte bör framförallt vara att fungera som kommunens strategiska styrdokument där den politiska nivån långsiktigt anger färdriktningen och ramarna för verksamheten. Mot den bakgrunden bör det vara ett lättöverskådligt dokument befriat från allt för mycket detaljer. Däremot kan det vara nödvändigt att det finns en mer detaljerad styrning och planering av kommunernas verksamhet, som underlag till den övergripande beskrivningen. Framförallt kan det behövas för verksamhetens eget behov på kort sikt men det kan även vara nödvändigt att kunna redogöra för dessa delar när staten genomför en tillsyn av kommunens skyldigheter.

## Tillsyn

I handlingsprogrammen ska kommunens övergripande planering och inriktning för de uppgifter som avser kommunens tillsyn över den enskildes skyldigheter enligt LSO 2 kap. 2 och 4 §§ beskrivas. Kontrollen av att den enskilde uppfyller sina skyldigheter är en viktig del av kommunens förebyggande arbete. [[33]](#footnote-34) ”Den enskilde” kan vara både en juridisk och en fysisk person och syfta på en ägare, nyttjare, verksamhetsutövare eller privatperson. Det innebär att kommunen genom sin tillsyn bör ha kontroll på riskerna och att skyddet i särskilt utpekade byggnader och anläggningar håller en betryggande säkerhetsnivå och vid behov ställa krav på att åtgärder vidtas när säkerhetsnivån inte uppfylls. Skyldigheterna gäller för ägare eller för de som nyttjar vissa byggnader eller anläggningar. Skyldigheterna avser att vidta åtgärder för att begränsa bränder och skador till följd av bränder. Det kan även avse skyldigheter att hålla livräddningsutrustning vid hamnar, kajer och badplatser samt utrustning för evakuering av människor från liftar vid skidanläggningar.

Vid anläggningar där själva verksamheten innebär en risk för skador på människor och miljö finns en skyldighet enligt 2 kap. 4§ LSO för verksamhetsutövaren att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal eller egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Exempel på sådana anläggningar är viss industriell verksamhet, flygplatser och dammanläggningar.

I MSB:s föreskrift (MSBFS 2021:XX) om kommunal tillsyn finns närmare reglering för hur tillsynsverksamheten ska planeras och utföras. En mer detaljerad beskrivning av tillsynsverksamheten kan med fördel göras i planeringsdokument som exempelvis tillsynsplaner.

### Exempelskrivningar

*Räddningstjänstförvaltningen i kommunen ansvarar för kommunens tillsyn av den enskildes skyldigheter i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Behörig att utföra tillsyn är räddningschef eller dennes delegerade utsedda medarbetare. Myndighetsbeslut får fattas av räddningschef, ställföreträdande räddningschef samt enhetschef för den förebyggande verksamheten där tillsynen är sorterad. Kommunen ställer höga krav på att de som arbetar som tillsynsförrättare har kompetens kring byggnadstekniskt och organisatoriskt brandskydd, farlig verksamhet och relevant lagstiftning för att denne ska kunna motivera och förklara upptäckta brister och beslut på ett tydligt och pedagogiskt sätt för den enskilde som blir föremål för en tillsyn. Närmare beskrivning av resurser och kompetens för verksamheten återfinns i avsnitt XX och utförlig beskrivning av hur beslutsfattandet sker återfinns i räddningstjänstens delegationsordning.*

*Tillsynen är ett viktigt verktyg för att åstadkomma ett skäligt brandskydd och för att säkerställa att de verksamheter som klassas som farlig verksamhet har en tillräcklig förmåga att göra effektiva inledande åtgärder när det inträffar en olycka eller ett tillbud vid anläggningen. Tillsynen av den enskildes brandskydd syftar till att kontrollera att byggnader och anläggningar lever upp till kraven i regelverken, både avseende byggnadstekniskt brandskydd och organisatoriskt brandskydd.*

*Verktyget tillsyn ska framförallt användas för att säkerställa brandskyddet på sådana byggnader och anläggningar där en eventuell brand kan få stora konsekvenser avseende människors liv, hälsa, egendom och miljö. Utöver de byggnader och anläggningar som återfinns i MSB:s föreskrifter ska tillsyn göras där stora risker föreligger, exempelvis vid flerbostadshus där det bedöms finnas behov av att stärka brandskyddet. Industrier är ett exempel på objekt som behöver bedömas utifrån den verksamhet som bedrivs och vilka konsekvenser en brand eller annan olycka i den aktuella byggnaden eller anläggningen skulle kunna medföra. Tillsyn av anläggningar som beslutats omfattas av skyldigheterna i LSO 2 kap. 4 § ska genomföras minst vart tredje år. Hur ofta tillsyn av den enskildes skyldigheter ska genomföras ska bero på typen av objekt och erfarenhet från tidigare tillsyn. Erfarenheter från räddningsinsatser är också ett viktigt urvalskriterium för tillsyn och det ska läggas ett särskilt fokus på att få denna erfarenhetsåterföring mellan den operativa verksamheten och den förebyggande för att öka skyddet i vår kommun.*

## Stöd till den enskilde

Grundläggande i lagstiftningen är att det är en enskilde som själv har det primära ansvaret för att skydda sitt liv, hälsa och sin egendom samt att inte orsaka olyckor.

Således är det i första hand den enskilde som själv ska vidta och bekosta åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Räddningstjänsten i kommunen har endast skyldighet att ingripa när den enskilde inte kan hantera den uppkomna situationen. Den enskilde utgör därför grunden för samhällets förmåga att förebygga olyckor och minska konsekvensen av de olyckor som ändå inträffar.

För att den enskilde ska förstå och ta sitt egenansvar har kommunen genom LSO 3 kap. 2§ en skyldighet att genom rådgivning, information och utbildning underlätta för den enskilde att fullgöra denna skyldighet. Rådgivning till den enskilde ska dessutom utgöra ett viktigt komplement till den tillsyn kommunen genomför. Kommunen ska därför i sitt handlingsprogram på en övergripande nivå beskriva inriktningen och planeringen för arbetet med att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter.

Här är det av stor vikt att beakta regeringens inriktning till det nationella målet. Regeringen pekar på att de åtgärder som vidtas ska ha effekt samtidigt som de ska vara kostnadseffektiva. Vidare anför de att bostadsbränder är ett prioriterat område och att just rådgivning och information till boende och fastighetsägare bör vara en prioriterad uppgift. Åtgärder bör vidtas för att minska antalet bostadsbränder samt antalet omkomna och skadade till följd av bränder.[[34]](#footnote-35) Personer med olika former av funktionshinder är kraftigt överrepresenterade i dödsbrandstatistiken. Det framstår därför som särskilt effektivt att utföra åtgärder som är särskilt anpassade för riskutsatta individer. För att nå dessa personer med information och andra åtgärder kan det finnas ett behov av att samverka med andra nämnder och förvaltningar inom kommunerna samt olika föreningar och anhöriga.[[35]](#footnote-36)

### Exempelskrivningar

*Intentionen i lagstiftningen är att den enskilde själv utifrån sina förutsättningar ska hantera sina risker. Kommunens skyldighet är att stödja och underlätta för den enskilde att själv hantera sina risker. Detta görs genom att informera och utbilda i såväl förebyggande som skadeavhjälpande åtgärder samt att medvetandegöra om riskerna. Viktiga målgrupper för det arbetet är fastighetsägare, barn- och skolungdomar samt kommunens anställda.*

*Som underlag för arbetet har räddningstjänstförvaltningen upprättat en informations- och evenemangsplan för att strategiskt kunna planera för i vilka sammanhang kommunen ska delta och informera den enskilde. I planen framgår hur räddningstjänstförvaltningen ska nå mål X och Y om förebyggande verksamhet. Se ärendenr X för mer detaljer.*

## Rengöring och brandskyddskontroll

Rengöring (sotning) och brandskyddskontroll är en del av kommunens brandförebyggande verksamhet. I LSO 3 kap. 4§ framgår att kommunen har ansvar för att fasta förbränningsanordningar samt imkanaler i storkök och restauranger rengörs och kontrolleras från brandskyddssynpunkt. I handlingsprogrammen bör kommunen beskriva hur verksamheten organiseras och hanteras exempelvis om kommunen valt att avtala med en privat entreprenör om utförandet eller om kommunen själv valt att genomföra hela eller delar av verksamheten.

Vilka objekt som omfattas av kraven på sotning och brandskyddskontroll samt hur omfattande brandskyddskontrollen ska vara och hur ofta den ska utföras regleras i MSB:s föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2014:6). Enligt 3 kap. 1§ FSO ska kommunen meddela föreskrifter om hur ofta rengöring ska ske. Enligt 3 kap. 6§ LSO får avgift tas ut.

Detta innebär att det i kommunens handlingsprogram på övergripande nivå ska finnas beskrivet omfattningen av verksamheten. Detaljer om antal sotningspliktiga och brandskyddskontrollpliktiga objekt som finns i respektive fristkategori bör finnas i underliggande dokument, där även vilka behov av resurser som krävs för att kunna utföra kommunens uppdrag i enlighet med föreskrivna frister för verksamheten bör framgå.

Kommunen har dessutom möjlighet att medge att en fastighetsägare själv får utföra eller låta någon annan utföra sotning på den egna fastigheten. Ett krav för att kommunen ska medge s.k. egensotning är att uppgiften kan utföras på ett ur brandskyddssynpunkt betryggande sätt. Möjligheten att medge egensotning är ingen uppgift kommunen kan överlåta till en privat entreprenör, utan denna fråga måste hanteras av kommunen. Det kan vara lämpligt att i handlingsprogrammen på en övergripande nivå beskriva hur kommunen avser att hantera egensotningen eller egensotningsprocessen, så att den genomförs på ett ur brandskyddssynpunkt betryggande sätt samt rättssäkert och enkelt. Det kan innebära att på en övergripande nivå ange vilka kriterier kommunen satt upp för att medge egensotning eller att hänvisa till ett underliggande styrdokument som finns för denna uppgift.

### Exempelskrivningar

*Kommunens ansvarar för rengöring (sotning) av fasta förbränningsanordningar och att dessa kontrolleras ur brandskyddssynpunkt (brandskyddskontroll) är delegerat till räddningstjänstförvaltningen i kommunen. På uppdrag av räddningstjänstförvaltningen utförs rengöring och brandskyddskontroll av två privata aktörer som innehar varsitt distrikt i kommunen. Kommunen har under året upphandlat en ny skorstensfejarmästare för det norra distriktet. Det nya avtalet gäller fram till 31 mars 2022 vilket är en anpassning till det södra distriktet vars långvariga avtal går ut samma datum. Innan dess ska en utredning genomföras för att se om rengöring och brandskyddskontroll ska bedrivas helt eller delvis i kommunal regi alternativt fortsätta ske i entreprenadform och med vilka avtalstider. Det norra distriktet omfattar ett resursbehov av (x) brandskyddskontrollanter och (y) sotare. Detta finns utförligare beskrivet i kommunens rapport med diarienr 20xx-12xx. Det södra omfattar ett behov av (x) brandskyddskontrollanter och (y) sotare. Detta finns utförligare beskrivet i kommunens rapport med diarienr 19xx-1xx4.*

*Frister för brandskyddskontroll och vilken utbildning som krävs för att ha behörighet att utföra dessa har beslutats och meddelats genom MSBFS 2014:6. Kommunen har beslutat om frister för rengöring och med stöd av MSBFS 2014:6 har kommunen beslutat att ändra intervall för några enstaka anläggningar. Räddningstjänstförvaltningen ska årligen följa upp att sotning och brandskyddskontroll sker i enlighet med de beslutade fristerna.*

*Räddningstjänstförvaltningen strävar efter att underlätta egensotning för den enskilde genom att på kommunens hemsida ge information och vägledning. Bland annat genom att instruktivt steg-för-steg visa hur en anmälan om egensotning går till och möjliggjort att ansöka via kommunens e-tjänst eller via blankett samt tagit fram en guide för egensotning.*

## Övriga förebyggande åtgärder

Ett verktyg för att undvika onödiga bränder i skog och mark är möjligheten för länsstyrelser och kommuner att utfärda föreskrifter om eldningsförbud. Föreskriftsrätten är kopplad till en straffrättslig påföljd varför det är särskilt viktigt att föreskrifter från länsstyrelser och kommuner är tydligt utformade och att eldningsförbud endast meddelas då det är absolut nödvändigt och förbudet innehåller åtgärder som verkligen har effekt. Eftersom både kommunen och länsstyrelsen har rätten att utfärda föreskrifter och att rätten att utfärda föreskrifter om eldningsförbud inte kan överlåtas till ett kommunalförbund utan måste antas av primärkommun är det viktigt att det primärkommuner, kommunalförbund och länsstyrelser samverkar i dessa frågor så att endast en föreskrift gäller för ett visst geografiskt område.[[36]](#footnote-37) Hur kommunen organiserat och samverkar kring arbetet med eldningsförbud bör därför beskrivas under detta avsnitt i handlingsprogrammen. Själva ansvarsfördelning kan inkluderas i kapitel Styrning av skydd mot olyckor.

Inom flera områden är inte räddningstjänsten beslutande myndighet utan fungerar som expertfunktion inom framförallt brand men har även en viktig roll att vara behjälplig i frågor kring risker och att förebygga andra olyckor för att stödja andra kommunala förvaltningar och andra myndigheter i deras beslut.

Risken för en brand och konsekvenserna av en brand kan många gånger påverkas av situationen i samhället i stort såsom demografi, stadsplanering och socioekonomiska faktorer. Intentionerna i LSO är en tydlig uppmaning till kommunen att främja samverkan med olika aktörer och ta initiativ till samarbete inom det olycks- och skadeförebyggande arbetet. Uppmaningen baseras på att samverkan är en förutsättning för en effektiv förebyggande verksamhet. Tanken är att den förvaltning i kommunen som ansvar för det brandförebyggande arbetet och räddningstjänsten utifrån sina kunskaper och erfarenheter om risker för olyckor i kommunen ska bidra med detta inom andra områden där det kan vara aktuellt. Avgränsningen är att det bör röra sig om sådana olyckor som föranleder räddningsinsatser. Det rör sig bland annat om samverkan med aktörer inom områden som styrs av annan lagstiftning. Det kan exempelvis röra sig om trafiksäkerhet, plan- och byggsektorn, miljö, folkhälsa, civilt försvar och brottsförebyggande. Exempelvis har plan- och byggverksamheten en viktig roll beroende på att kommunens förmåga vid räddningsinsats kan ha betydelse för beviljade bygglov och att nya objekt för tillsyn och insatsplanering kan fångas upp den vägen. Arbetet med kommunens översiktsplan ska beakta olycksrisker som översvämning, ras- och skred etc. Ytterligare exempel på samverkan inom kommunen kan vara att den förvaltning som ansvarar för brandsäkerhet samverkar med den förvaltning i kommunen som ansvarar för vård- och omsorg kring de grupper i befolkningen som bedöms vara särskilt riskutsatta för brand och kring vilka åtgärder som kan vara mest effektiva för att skydda dessa mot risker vid brand.

I handlingsprogrammen bör det därför framgå på vilket sätt kommunen stödjer och är sakkunnig i brandsäkerhetsfrågor mot andra förvaltningar och myndigheter. Det bör även framgå inom vilka andra områden räddningstjänstförvaltningen agerar som sakkunnig inom risk och olycksförebyggande frågor mot andra kommunala förvaltningar och myndigheter. Handlingsprogrammen bör också innehålla en beskrivning av vilka eventuella egna initiativ till samverkan med andra aktörer som tagits för att främja det olycksförebyggande arbetet i kommunen.

Ett område som har kopplingar till LSO och brandsäkerhet är lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Räddningstjänstorganisationen i kommunen är många gånger ålagda att ansvara för kommunens uppgifter inom detta område och kommunens arbete med dessa frågor kan därför beskrivas under denna punkt på en sammanfattande nivå.

### Exempelskrivningar

*Inom kommunen stödjer räddningstjänstförvaltningen berörda förvaltningar i ärenden enligt PBL (2010:900). Det innebär bland annat att vara sakkunnig i brandfrågor i stora delar av byggprocessen. Det handlar också om att i kommunens planprocesser beakta risker som ras- och skred, översvämning, avstånd till olika former av riskfylld verksamhet samt beakta sådant som kan ha betydelse för kommunens förmåga att genomföra insatser som behov av fordon för livräddning på hög höjd, brandposter och behov av framkomlighet för räddningstjänstfordon.*

*I frågor om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) bistår räddningstjänstförvaltningen miljö-och hälsoskyddsförvaltningen i frågor om lokalerna är anpassade för det personantal samt verksamhet som anges i ansökan.*

*Räddningstjänstförvaltningen är även remissinstans till Polismyndigheten i frågor kring säkerhet vid allmän sammankomst, offentlig tillställning, användande av offentlig plats, idrottsevenemang eller fyrverkeri, scenfyrverkeri eller annan pyroteknik enligt ordningslagen (1993:1617) samt tillstånd till hotell- och pensionatverksamhet enligt lag (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse.*

*Räddningstjänstförvaltningen bistår också Trafikverket i trafikplanering vid ny- eller ombyggnation av vägar, järnvägar där man beaktar saker som:*

* *Insatstider*
* *risk för ras och skred*
* *översvämningsrisk*
* *avstånd till olika former av riskobjekt och närhet till vattenskyddsområde*

*Räddningstjänstförvaltningen är remissinstans till länsstyrelsen i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. Miljöbalken.*

*Av nationell statistik framgår att det finns särskilt riskutsatta grupper i befolkningen som är kraftigt överrepresenterade vid dödsbränder. För att dessa grupper ska ha ett tillräckligt skydd mot bränder krävs särskilt anpassade åtgärder. De särskilt riskutsatta grupperna är i hög utsträckning brukare av insatser från vård- och omsorgsförvaltningen i kommunen. Vård- och omsorgsnämnden inledde under 2020 ett arbete med att identifiera personer som är särskilt riskutsatta för bränder. För att bedöma vilka åtgärder som kan vara verkningsfulla och effektiva samverkar vård- och omsorgsnämnden med räddningstjänstförvaltningen.*

# Räddningstjänst – förmåga och verksamhet

Förutom nedanstående stöd finns även en rapport framtagen om förmåga, som heter ”Fördjupning till handbok: Förmåga till räddningsinsats” [under framtagande men utkast finns [här](https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/forandringar-i-lagen-om-skydd-mot-olyckor-lsony-sida/foreskrifter-om-handlingsprogram/)].

## Utgångspunkter

Räddningstjänsten i kommunen ska planeras och dimensioneras så att det finns förmåga att hantera de olyckor som finns inom kommunens geografiska område. Varje år inträffar över 100 000 olyckor som är att anse som räddningstjänst. Risken för olyckor skiljer sig åt mellan kommuner och inom olika områden inom en kommun. Kommunen behöver därför anpassa sin verksamhet till variationen i riskbilden. Långa insatstider, stor andel människor med vårdbehov, industri med farlig verksamhet är variationer som kan behöva beaktas för ett likvärdigt skydd. Se vidare resonemang i kapitel Värdering.

Förmåga till räddningsinsats återfinns i 13-14 § i föreskrifterna och fokuserar på möjligheten att åstadkomma effekter, såsom tidigare har nämnts i kapitel Risk, förmåga och effekter. Förmåga till räddningsinsats är således inte enbart en resursbeskrivning, utan det handlar om fler parametrar, se 13 – 14 § som ska beskrivas. I 3 kap 8 § LSO anges att resurserna ska beskrivas som *en* del av förmågan. I den övergripande beskrivningen ska tillgång till resurser beskrivas, och hur snabbt dessa resurser kan påbörja att påverka händelseförloppet/skapa effekt inom kommunens geografiska område. Resurserna ska beskrivas för förhållanden i fredstid såväl som för höjd beredskap. I efterföljande delkapitel ska förmågan per olyckstyp beskrivas, och där läggs fokus istället på vad som kan åstadkommas med nämnda resurser och övriga förutsättningar. Fokus i beskrivningarna ska vara på effekter.

För att hantera vissa olyckor finns behov av specialresurser. Tillgång till specialresurser kan säkras genom att kommunen skaffar dem själva eller genom samverkan med andra kommuner och i vissa fall genom avtal med andra aktörer.

Med räddningsresurs avses här en eller flera personer med organisatorisk sam­hörighet som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst, med tillhörande materiella resurser såsom fordon och annan utrustning, med uppgift att genom­föra räddningsinsatser, alternativt då resurser som kommer från en annan kommun. Exempel på räddningsresurser kan vara en grupp som utgår från samma brandstation, första insatspersoner, räddningsvärn och ledningsresurser. Som special­resurser avses sådana resurser som normalt inte ses som en allmänt förekommande resurs för kommunen, utan som enbart finns i begränsad omfattning lokalt eller i vissa fall även regionalt. Exempel på specialresurser kan vara kemskyddsmateriel, materiel för tung räddning, vattendykare etc.

Viss överlappning kan komma att ske i detta kapitel med resursbeskrivningen enligt 16 – 17 §§ i föreskrifterna om ledning samt samtidiga och omfattande räddningsinsatser. Kommunerna kan välja hur den överlappningen bäst kan hanteras.

## Övergripande beskrivning

### Tillgång till egna resurser

Kommunen ska i sitt handlingsprogram ge en översiktlig beskrivning av vilka resurser i form av personal och utrustning som finns i den egna organisationen. Hur resurserna ska redovisas anges inte i föreskrifterna. Men för att den politiska nivån i kommunen ska ha ett bra besluts­underlag bör kommunen, enligt de allmänna råden, redovisa vilka räddningsresurser som finns i kommunen och var de har sin huvudsakliga placering. Detta gäller även specialresurser inklusive eventuell specialkompetens.

Eftersom tiden till påbörjad insats är av stor vikt för förmågan bör den huvudsakliga platsen där resursen utgår från uppges. Därutöver ska anspänningstiden för beredskapssatt personal anges. Vad avser icke-beredskapssatt personal som värn bör geografisk utgångspunkt anges för värnet och vilka huvudsakliga arbetsuppgifter det förväntas bidra med.

Med egen organisation avses förutom egna anställda även personal i de räddnings­värn som ingår som en del i kommunens organisation för räddningstjänst.

Förmågan till räddningsinsatser beror till stor del av den kunskap som personalen har och den material som används. Det är därför viktigt att på lämpligt sätt beskriva de kompetenser och material som behövs för att hantera olika olyckor samt hur denna förmåga upprätthålls över tid genom ett systematiskt kvalitets­säkringsarbete.

Som en del av resurserna ska brandvattenförsörjningen beskrivas. Det anges i förarbetet[[37]](#footnote-38) till LSO att en sådan beskrivning ska ingå i handlingsprogrammen. Hur försörjningen är ordnad ska beskrivas i detta kapitel medan ev. ansvarsfördelning ska beskrivas i kapitlet Styrning av skydd mot olyckor.

#### Exempelskrivningar

*Under dygnets alla timmar, året om, upprätthålls beredskap för att kunna hantera de olyckor som kan inträffa i kommunen. För räddningsresurser i Storstad med heltidsanställd personal, ska första fordon vara på väg mot olycksplats inom 90 sekunder från larm till resurs, anspänningstid. På RIB-stationen i Lillsund och Finbo är styrkeledaren en första insatsperson med 90 sekunders anspänningstid och övriga personer har 300 sekunder. Räddningsresursen i Ytterby har 480 sekunder som anspänningstid. Se figur 1 för geografisk placering och tabell 1 för bemanning, anspänningstider och eventuella specialkompetenser samt specialresurser.*



Figur 3. Kartbild över kommuns geografiska område med huvudsaklig placering av egna räddningsresurser.

Tabell 1. Tillgång till egna resurser - bemanning, anspänningstider och eventuell specialkompetens och/eller resurs.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Geografisk utgångspunkt | Bemanning | Anspänningstid | Kompetens och eventuella specialresurser |
| Småstad | 1+1+5 | 90 sek | Regional insatsledareHöjdfordon, Tung räddningStörre båt  |
| Lillsund | 1+4 | 90 – 300 sek | Styrkeledare som FIP |
| Finbo | 1+4 | 90 – 300 sek | Styrkeledare som FIPTung räddning |
| Ytterby | 1+3 | 480 sek |  |
| Storskog | 25 personer | Värn | Skogsbrand |

### Tillgång till resurser i samverkan med andra kommuner

Förmågan att genomföra räddningsinsatser inom kommunens geo­grafiska område kan förbättras genom samverkan med andra kommuner. Därför behöver kommunen beskriva vilka resurser den säkrat tillgång till genom samverkan. I det här fallet avses resurser från annan kommun som bedöms kunna vara snabbare på plats inom vissa delar av kommunen än egna resurser samt specialresurser som kan vara regionala. De avtal som gäller vid tiden för beslutet av handlingsprogrammen ska listas i bilagan till kommunens handlingsprogram.

#### Exempelskrivningar

*Mellan Småstads kommun, Storstads kommun och Inlands kommun finns ett ömsesidigt avtal om att vid räddningsinsats ska närmaste räddningsstyrka larmas initialt för kortaste insatstid.*

*Avtal med Storstads kommun om stöd med specialistresurs vid mer omfattande och komplicerade keminsatser.*

*Aktuella avtal i övrigt finns redovisade i bilaga till detta handlingsprogram.*

### Tid från att larmet inkommer till att första kommunala räddningsresurs når kommunens samtliga delar

Tiden har en stor påverkan på vilken effekt som kan åstadkommas vid en räddningsinsats och hur stora konsekvenserna blir. I handlingsprogrammen är det den hjälpsökandes perspektiv som efterfrågas. Enskilda har enligt 2 kap. 1§ LSO en skyldighet att varna och tillkalla hjälp. Tidpunkten för ”att larmet inkommer” är tidpunkten för när den hjälpsökande påbörjar tillkallandet av hjälp. I normalfallet utgörs det av när ett 112-samtal inkommer till SOS alarm AB. I undantagsfall kan det vara ett samtal direkt till en brandstation eller att någon söker hjälp på en brandstation. Sluttidpunkten är när första räddningsresursen är framme på plats hos den hjälpsökande och kan påbörja inledande åtgärder. Då vissa olyckor inte är så specifikt platsbundna har dock föreskriftstexten formulerats som att det är tiden till att samtliga delar i kommunen nås. Det skulle även kunna vara lämpligt att redovisa ett medianvärde på tid från att larmet inkommer till att första kommunala räddningsresurs når varje plats. Det kan redovisas som ett värde för hela den geografiska ytan eller flera värden om kommunens område delas in delområden. Till värdet kan exempelvis en kartbild ytterligare visualisera hur det ser ut.

Det kan finnas en fördel att beskriva de olika beståndsdelarna i tiden separat för att kunna åskådliggöra helheten. Många kommuner har redan en beräknad körtidsanalys utifrån behovet av att kunna redovisa insatstider i bygglagstiftningen. I handlingsprogrammen kan ett sätt att uppfylla kravet på beskrivningen av nämnda tid i föreskrifterna vara att inkludera dels en kartbild med beräknad körtid, dels larmhantering och anspänningstider i tabellformat separat. Körtiden kan vara enligt normala förutsättningar dagtid inom kommunens geografiska område. Det är bra att kontrollera de beräknade körtiderna utifrån inträffade händelser så att det inte är för stora skillnader mellan dessa tider.

En kommun behöver ha kunskap om dessa tider och flera underliggande analyser kan vara bra att genomföra, med stöd i fördjupningsdokumentet om förmåga som MSB har tagit fram [under framtagande]. En frågeställning är om det finns områden där det inträffar en stor andel olyckor men där tiden till ankomst är lång? Detta behöver hanteras i kapitlet Värdering samt Mål i handlingsprogrammen.

Kommunen ska i denna del enligt föreskrifterna inkludera en beskrivning av hur kommunen har löst kravet i 6 kap. 10 § LSO om att se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Enligt förarbetet[[38]](#footnote-39) till LSO ska detta inkluderas i handlingsprogrammen. Det bör även beskrivas hur detta ordnas om inte ordinarie larmvägar kan upprätthållas.

#### Exempelskrivningar

*Inom Småstadskommun är körtiden inom tätorter mindre än 10 minuter, se rapport x.*

*Medianvärdet för tiden då larm inkommer till att första räddningsresurs blir larmad var 2 minuter under perioden 2019-2020. Anspänningstidens medianvärde understeg uppsatta mål enligt tabell 1, tillgång till egna resurser. 64 % av befolkningen har nåtts inom 10 minuter och 98 % av befolkningen inom 20 minuter. Se figur 4 för visualisering av tid från att larm inkommer tills att första räddningsresurs når fram.*

*Inga större förändringar i infrastrukturen inom kommunen kommer att ske i närtid varav det är troligt att uppgifterna ovan kommer att kvarstå.*



Figur 4. Visualisering av tid från att larm inkommer tills att första räddningsresurs når fram.

### Överlåtande åt annan att vidta inledande begränsade åtgärder

Det är av stor vikt att en räddningsinsats inleds inom godtagbar tid. I de flesta fall är det inte kommunens räddningstjänstresurser som befinner sig närmast olycksplatsen utan enskilda och andra aktörer. För att sträva mot en utveckling där hela samhällets resurser tillvaratas i högre grad kan kommunen låta någon som inte är kommunalt anställd genomföra vissa inledande, begränsade åtgärder vid en räddningsinsats. Detta ska göras i syfte att med utgångspunkt i de lokala förhållandena bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Denna möjlighet bedöms ha särskild effekt i glesbygden där tiden innan en räddningsinsats kan påbörjas är längre på grund av stora avstånd till närmaste räddningsresurs.[[39]](#footnote-40)

Möjligheten att överlåta åtgärder till annan aktör är på intet sätt avsett att ersätta kommunens räddningsinsats. Den kommunala räddningstjänstorganisationen ansvarar ändå för räddningsinsatsen och åtgärderna ska vara ett komplement till ordinarie räddningsenheters åtgärder.

För de som utför inledande begränsade åtgärder kan anges geografisk utgångs­punkt (om så är möjligt, annars ort eller liknande) och vilka huvudsakliga arbetsuppgifter de förväntas kunna utföra. Därför bör avtal om inledande och begränsade åtgärder i väntan på att räddnings­resurser som anländer till olycksplats redovisas i bilaga till handlingsprogram.

#### Exempelskrivningar

*Som det redan påpekats är tiden till hjälp ofta en kritisk faktor vid olyckor. För att öka för­mågan till räddningsinsats i områden med lång tid till framkomst för kommunala räddningsresurser har kommunen utbildat privatpersoner för att kunna bistå vid olyckor med inledande begränsade åtgärder i avvaktan på att kommunens räddningsresurser anländer till olycksplatsen. De som utbildats är frivilliga som bor och verkar i dessa områden. Dessa har utbildats med syftet att på ett enkelt vis kunna bryta olycksförloppet till dess att räddningstjänstresurser och ambulans är på plats. Utbildningen har inriktats mot att kunna bistå och medverka till att bryta olycks- eller skade­förloppet vid bränder, trafikolyckor, hjärtstopp och drunkning, samt vid samma typer av händelser kunna rapportera en lägesbild till ledningscentralen i det tidiga skedet. De är utrustade med reflexväst, första förband, pocketmask, handbrandsläckare samt flythjälpmedel.*

*Kommunen har utbildat ca trettio personer som ska kunna verka och agera i områdena och byarna kring Överby, Strömmingsvik och Djupskog som har förmåga att klara nyckeluppgifterna X, Y och Z enligt tabell X för att omedelbart försöka bryta händelseförloppet vid olyckor innan räddningsresurser hinner komma till platsen. De har utbildats i sambandshantering för larmning och lägesrapportering via sina mobiltelefoner och har återkommande övningar med räddningsstyrkan i XX.*

### Samverkan med andra aktörer

Då samverkan är en viktig del för att genomföra räddningsinsatser behöver kommunen beskriva sin samverkan. Avtal som säkerställer samverkan och tillgång till resurser etc. ska finnas i bilagan Dokumentförteckning. Det kan röra sig om avtal och samverkan med grannkommunerna, statliga myndigheter, frivilligorganisationer med flera.

Samverkan berörs även ovan i ”Tillgång till resurser i samverkan med andra kommuner”, och hänvisningar mellan kapitlen kan ske om det bedöms lämpligt.

#### Exempelskrivningar

*Kommunen har i olika omfattning en etablerad samverkan med flera aktörer, såsom länsstyrelsen, Regionen, Trafikverket, Kustbevakningen, Sjöräddningssällskapet, Polisen, Försvarsmakten. Kommunen har också avtal om resurser med de farliga verksamheter i kommunen som har lämpliga resurser att tillgå vid räddningsinsatser. I övrigt har kommunen en etablerad samverkan med Frivilliga resursgruppen och Småstads orienteringsklubb vid behov av frivillig personal vid räddningsinsatser.*

*Med de statliga myndigheter finns en fördjupad samverkan angående vattenrelaterade olyckor, där samverkansövningar och samverkansutbildningar hålls årligen för att samordna åtgärder vid kommunala och statliga räddningsinsatser. JRCC är också en del av dessa övningar.*

## Beskrivning per olyckstyp

Med förmåga till räddningsinsats avses möjligheten att vid en olycka åstadkomma effekter genom att positivt påverka utfallet av skador på liv, hälsa, egendom och miljö. Förmågan ska enligt 3 kap. 8 § LSO beskrivas för varje typ av olycka som kan inträffa i kommunen. Således ska förmågan beskrivas per olyckstyp som anges i föreskrifterna inklusive för de olyckstyper som kommunen själva har valt att inkludera. I detta avsnitt är det i första hand effekter som kan uppnås som ska beskrivas. Utgångspunkt tas i de nyckeluppgifter som är avgörande för att räddningsinsatsen ska lyckas åstadkomma effekt. Kommunen kan här välja att beskriva varje olyckstyp eller ange detta i en samlad tabell för alla typer av olyckor, så länge som föreskrifterna uppfylls.

För varje olyckstyp som ska beskrivas bör man vid framtagandet således ställa sig olika frågor, för att beskriva följande utifrån föreskriften:

* *Vad är målet med insatsen och vilken effekt vill kommunen åstadkomma?*Vid en byggnadsbrand kan det exempelvis vara att personer som befinner sig i byggnaden ska kunna tas ut därifrån och att branden inte ska sprida sig utanför startbrandcellen eller till annan byggnad. Vid en trafikolycka kan det handla om att säkerställa att inga följdolyckor inträffar och att personer som sitter fastklämda tas ut på ett säkert sätt.
* *Vilka nyckeluppgifter är viktiga för få en effekt vid räddningsinsatsen?*Kommunen ska då beskriva de uppgifter som den bedömer har en avgörande betydelse för att få positiv effekt på olyckans omfattning. För byggnadsbrand med målet att personer som befinner sig i byggnaden ska kunna ta sig ut kan en nyckeluppgift vara livräddning. För att branden inte ska sprida sig utanför startbrandcellen kan en nyckeluppgift vara trycksättning av angränsande brandceller. Beskrivningen av uppgifterna kan om man vill delas upp i olika skeden av insatsen. I MSB:s tidigare förmågebeskrivningsverktyg finns uppgifter[[40]](#footnote-41) beskrivet i olika nivåer som omfattar förekommande uppgifter. Dessa kan användas som stöd för att ta fram nyckeluppgifter.

Nyckeluppgifterna ska inte anges för detaljerat, utan här behöver en lämplig upplösningsnivå hittas för att fånga det viktigaste som behöver göras för att få effekt vid de olika olyckstyperna.

Tiden till att räddningsinsats påbörjas redovisas i den övergripande beskrivningen. Däremot kan tidsaspekten ha en vägledande roll när kommunen ska identifiera nyckeluppgifterna. En vägledande fråga kan vara: vilka uppgifter är särskilt viktiga att utföra när vi hanterar händelsen utifrån hur lång tid det tar innan första resurs är på plats?

Nyckeluppgifterna är 1) de särskilt viktiga uppgifter kommunen identifierat som genomförs för att snabbt bryta det akuta negativa händelseförloppet och 2) de särskilt viktiga uppgifter som genomförs för att bryta ”hela” det negativa skadeförloppet kan påbörjas.

Uppgifterna i kategori 1 kan i de flesta fall genomföras av första resurs på plats, medan uppgifterna i kategori 2 oftast först kan genomföras när ytterligare räddningsresurser är på plats.

Beskrivningen ska också innehålla särskilda resurser som är nödvändiga för att genomföra nyckeluppgifterna. Det kan exempelvis handla om resurser för räddningsinsatser mot kemikalier eller för så kallad tung räddning. Hänvisningar kan ske till den övergripande beskrivning i de fall det annars riskerar att bli överlapp.

Variationen över kommunens geografiska område ska också beskrivas på lämpligt sätt. Det ställs inte motsvarande krav här per olyckstyp på att beskriva tid som finns för den övergripande beskrivningen, men tidsaspekterna behöver dock belysas då förmågan till räddningsinsats vid de olika olyckstyperna kan variera över ytan.

#### Exempelskrivningar

För varje olyckstyp gör en sammanfattning av vilken effekt som kommunen kan åstadkomma. Nedan är ett exempelskrivningar för olyckstypen trafikolycka.

*Vid samtliga trafikolyckor ska effekter som att säkra skadeplats (egen och andras säkerhet, brand etcetera), stabilisera (fordonet, ”drabbade”), skapa tillträde och evakuera kunna genomföras. Övergripande mål är att dessa uppgifter ska kunna genomföras inom hela kommunen inom för att patienter ska kunna vara på sjukhus inom 1 timme. Alla personal ska ha förmåga att omedelbart kunna säkra mot brand, genomföra akut omhändertagande och stabilisera skadeplatsen. Varje räddningsresurs ska kunna genomföra losstagning av personbil. Samtliga stationer har utrustning för uppgift XX men utbildningsnivån skiljer sig åt bland personalen samt att stationen i Storstad är en regionresurs.* *Vid olyckor med tung trafik sker losstagning i samverkan med räddningsresurs som utgår i Storstad i samverkan x-stad. Detta kan genomföras inom 40 minuter inom hela kommunen.*

Som ett alternativ kan kommunen vara något mer utförlig i sin beskrivning genom att skapa en tabell som beskriver den effekt eller de uppgifter som varje räddningsresurs klarar av utifrån olika nivåer.

**Tabell 2**. Exempeltabeller för att beskriva olika nivåer, effekter och uppgifter som olika stationer kan ha.

|  |
| --- |
| **Förmåga ”Olyckstyp”** |
|  | **Småstad** | **Lillsund** | **Finbo** | **Ytterby** | **Storskog** |
| Nivå 4 |  |  |  |  |  |
| Nivå 3 |  |  |  |  |  |
| Nivå 2 |  |  |  |  |  |
| Nivå 1 |  |  |  |  |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nivå 1** | **Nivå 2** | **Nivå 3** | **Nivå 4** |
| Effekt 1 | Effekt 1 | Effekt 1 | Effekt 1 |
| Effekt 2 | Effekt 2 | Effekt 2 | Effekt 2 |
|  | Effekt 3 | Effekt 3 | Effekt 3 |
|  |  | Effekt 4 | Effekt 4 |
|  |  |  | Effekt 5 |
|  |  |  | Effekt 6 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nivå 1** | **Nivå 2** | **Nivå 3** | **Nivå 4** |
| Uppgift 1 | Uppgift 1 | Uppgift 1 | Uppgift 1 |
| Uppgift 2 | Uppgift 2 | Uppgift 2 | Uppgift 2 |
|  | Uppgift 3 | Uppgift 3 | Uppgift 3 |
|  |  | Uppgift 4 | Uppgift 4 |
|  |  |  | Uppgift 5 |
|  |  |  | Uppgift 6 |

## Ledning i räddningstjänsten

Ledning av insatser är en viktig del av förmågan att genomföra effektiva rädd­nings­insatser. Kommunen ska beskriva hur de ordnat sitt ledningssystem. Det omfattar både den övergripande ledningen och ledningen av enskilda räddnings­insatser. Ledningsförmågan har framför allt betydelse när flera samtidiga insatser eller omfattande insatser ska hanteras.

Vilka förmågor som den övergripande ledningen respektive ledningen av räddningsinsatser ska ha, det vill säga minst ska ha, framgår av föreskrifter[[41]](#footnote-42).

Beskrivningen bör inte begränsas till endast chefsroller utan även omfatta lednings­stöd. Det bör dock påpekas att de resurser som ska ingå i ledning av kommunal räddningstjänst omfattas av kraven på anställning i kommun eller kommunalförbund.

Därför ska redovisningen innehålla en beskrivning av vilken tillgång till lednings­funktioner som finns och hur lednings­strukturen är uppbyggd exempelvis styrkeledare, insatsledare, räddningschef i beredskap och tillgång till ledningsstöd. Uthålligheten att bedriva ledning inom organisationen bör också redovisas. Närmare reglering finns i MSBFS 2021:X.

### Exempelskrivningar

***Angående övergripande ledning:***

*Kommunens organisation för räddningstjänst samarbetar med X, Y, Z (sovstad) och W beträffande ett gemensamt ledningssystem för räddningstjänst.*

*Det gemensamma ledningssystemet har två räddningscentraler som till­sammans ständigt upprätthåller en övergripande ledning av räddningstjänsten. Det finns minst ett vakthavande befäl, ett ledningsbefäl och tre ledningsoperatörer i tjänst. Placeringen av dessa varierar över tid. Vidare finns en vakthavande räddnings­chef tillgänglig och hen ansvarar inför räddningscheferna för det gemen­samma ledningssystemet.*

*Den övergripande ledningen har teknikstöd för att enkelt kalla in ytterligare personal. Med de samarbetande kommunernas resurser bedöms den övergripande ledningen kunna utöka bemanningen med åtta personer dygnet runt under sju dygn. Genom samverkansavtal med omkringliggande ledningssystem bedöms bemanningen kunna utökas med ytterligare 12 personer under 14 dagar.*

***Angående ledning av räddningsinsats:***

*Kommunens organisation för räddningstjänst har brandbefäl i olika former av beredskap på brandstationerna i Storstad, Lillsund, Finbo, Ytterby och Storö. Med dessa kan upp till fem mindre räddningsinsatser hanteras samtidigt, förutsatt att några av dessa kan upprätthålla beredskap för ytterligare händelser. Tillsammans bedöms de klara att leda en medelstor räddningsinsats.*

*Genom samarbetet beträffande gemensamt ledningssystem bedöms ytterligare ledningsresurser kunna bidra till att tre medelstorax insatser kan ledas samtidigt eller en omfattandey räddningsinsats.*

*Tiden från det att larmet inkommer till att kommunens resurser för ledning av räddningsinsatser kan påbörja lednings­arbete framgår av bild X. Tiden för att få en högre ledningskompetens till händelsen är ca 5 minuter i Storstad, 22 minuter i Lillsund, 34 minuter i Ytterby, 38 minuter i Finbo och 48 minuter i Storskog.*

*Om ytterligare ledningskompetens behövs kan denna fås genom samarbetet om gemensamt ledningssystem och kan vara på plats inom ca 120 minuter i 90 % av kommunen.*

## Samtidiga och omfattande räddningsinsatser

Såväl flera samtidiga räddningsinsatser som omfattande räddningsinsatser medför vanligen stor påverkan på möjligheterna att genomföra ytterligare räddnings­insatser. Då det inte är realistiskt att anta att samma förmåga till räddningstjänst ska kunna upprätthållas då resurser redan ianspråktagits bör handlingsprogrammen beskriva den lägre förmågan som bedöms som tolerabel under en begränsad tid. Som grund bör en analys av hur ofta samtidiga händelser inträffar finnas.

Det kan göras genom att beskriva inom vilken tid från larm inkommer tills att räddningsresurs når varje del av kommunen som kan tolereras under en begränsad tid på grund av pågående räddningsinsatser. Det kan också göras genom att visa på att vissa specialresurser endast kan nyttjas i en räddningsinsats åt gången och inom vilken tid en motsvarande specialresurs kan förväntas bistå från annan kommuns organisation för räddningstjänst.

Beskrivningen kan således vara liknande den som visades på i avsnittet *Tid från att larmet inkommer till att första kommunala räddningsresurs når kommunens samtliga delar* men får utgå inifrån antaganden om att det som i ett obelastat läge varit den närmaste resursen redan är upptagen och en annan resurs som bedöms realistisk och lämplig ska användas för beskrivningarna istället.

För omfattande räddningsinsatser kan det vara lämpligt att beskriva vilken beredskap som inte bör underskridas, och vilka tidsperspektiv som bedöms lämpliga att använda vid bedömningarna av åtgärder för att återupprätta beredskapen.

### Exempelskrivningar

*Inom Småstads kommun inträffade samtidiga olyckor, som uppfyllde kriterierna i 1 kap. 2 § LSO, under perioden 2016-2020 i genomsnitt vid 5 % av larmen. Oftast inträffade olyckorna vid en större långvarig händelse.*

*Småstads kommun hanterar samtidiga larm på olika sätt utifrån olyckstyp men fortfarande utifrån riktlinjen att närmaste resurs ska larmas. Då resurserna placerade på närmaste brandstation redan är upptagna larmas resurser från näst närmaste station och så vidare. Vid långvariga eller omfattande händelser samverkas med lämplig grannkommun samt kallas extra personal in för att upprätthålla beredskap.*

*För mindre olyckshändelser som inte kräver så stor mängd resurser men snabbhet kan en resurs avvika från den första olyckan för att kunna hantera den andra.*

## Räddningstjänst under höjd beredskap

### Utgångspunkter

Beskrivningar som svarar mot förmåga till räddningsinsats enligt 13-18 §§ ska inkluderas under de rubrikerna. I detta kapitel ska beskrivningar enligt 19 § finnas. Detta kapitel tjänar dock även som generellt stöd för beskrivningarna för för­hållandena under höjd beredskap.

MSB är medvetna om pågående diskussion om kommunens förmåga och upp­gifter vid höjd beredskap. Vid sidan av reglering och stöd angående kommunala handlingsprogram enligt LSO pågår en parallell process där MSB strävar mot att stödja kommunernas utveckling inom området. Delarna i handboken kan därför komma att uppdateras när inriktning och stöd i övrigt har utvecklats. Avsikten är att föreskrifter och allmänna råd i detta skede ska formuleras så att de inte behöver ändras när stöd för hur området ska utvecklas finns framtaget.

Att på ett effektivt sätt kunna hantera olyckor, extraordinära händelser och svåra påfrestningar i fred ger en grundläggande förmåga för att kunna hantera händelser under höjd beredskap. Grunden för förmågan att hantera räddningstjänst under höjd beredskap skapas främst utifrån förmågan att kunna hantera omfattande räddningsinsatser i fred.

En utvecklad samverkan, i första hand över kommunens olika nämnder och förvaltningar såväl som med eventuella kommunalförbund för räddningstjänst, med Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Regionen, näringsliv samt exempelvis frivillighet behöver vara etablerad i fredstid för att möjliggöra god samverkan under höjd beredskap. Kommunen bör samtidigt planera för att kunna tillämpa självorganisering och att kunna agera autonomt eller att inom ramen för uppdrags­taktik tillämpa uppdragsstyrning, utan kontakt med högre ledningsnivå, läns­styrelsen eller samverkande organisationer.

Under höjd beredskap är personalen i kommunens organisation för räddningstjänst per definition civilförsvarspersonal[[42]](#footnote-43). Begreppet civilförsvar inbegriper att utföra humanitära uppgifter som syftar till att skydda civilbefolkningen mot faror och att hjälpa den civila befolkningen att övervinna de direkta följderna av fientliga handlingar[[43]](#footnote-44). Civilförsvarsuppgifter för kommunens räddningstjänstorganisation omfattar LSO i sin helhet samt de uppgifter som tillkommer under höjd beredskap enligt 8 kap. 2 §, LSO.

Handlingsprogrammens beskrivningar av förhållandena under höjd beredskap bör utformas i samråd med länsstyrelsen. Handlingsprogrammen bör i tillämpliga delar innehålla en beskrivning av länsstyrelsens inriktning för kommunen med avseende på bedömda hot eller risker under höjd beredskap.

Kommunen bör med utgångspunkt från länsstyrelsens hotbildsbedömning analysera och värdera de hot och risker som har betydelse vid höjd beredskap i syfte att kunna fastställa mål och beskriva förmågebehov, till exempel resursbehov, för räddningstjänst under höjd beredskap.

Kommunen bör i tillämpliga delar göra motsvarande beskrivningar för höjd beredskap som för fredstid, det vill säga beskriva sin lokala riskbild under höjd beredskap, sin värdering av risker, sina mål för räddningstjänst under höjd beredskap samt sin förmåga och verksamhet för att kunna bedriva räddningstjänst under höjd beredskap. Utöver detta behöver kommunen även beskriva hanteringen av de tillkommande uppgifter som anges för kommunens organisation för räddnings­tjänst i 8 kap. 2 § LSO, se mer i nästa delkapitel.

Beskrivningarna för höjd beredskap (såväl som de fredstida förhållandena) behöver ta hänsyn till reglering om offentlighet och sekretess, till exempel försvars­sekretess i 15 kap 2 § lagen om offentlighet och sekretess (OSL). Kommunen kan antingen beskriva förhållandena på ett sådant sätt att inget innehåll behöver sekretess­beläggas (och istället ha sekretessbelagd information i andra dokument, som då bör nämnas i handlingsprogrammens bilaga Dokumentförteckning), eller så beskrivs sådana förhållanden och kommunen hanterar informationen i enlighet med Säkerhetsskyddslagen (2018:585). MSB har inte föreskriftsrätt och är inte heller ansvarig myndighet gällande Säkerhetsskyddslagen, Säkerhetspolisen har stödmaterial på sin hemsida.

### Uppgifter enligt 8 kap. 2 § LSO

Kommunen ska beskriva sin förmåga att utföra varje uppgift som åligger kommunen enligt 8 kap. 2 § LSO. Förmågan kan variera över kommunens geografiska område, vilket ska beskrivas på lämpligt sätt utan att bli för detaljerat. Beskrivningen ska innehålla vilka särskilda resurser som behövs för att utföra uppgifterna och den organisation som krävs. Det handlar således om resurser, organisering och förmåga i denna paragraf. Beskrivningen bör utgå från de fredstida förhållandena. Det innebär att förmågan att hantera räddningstjänst under höjd beredskap ska utgå från förmågan att kunna hantera omfattande räddningsinsatser i fred. Liksom för tidigare beskrivningar handlar detta om egna likaväl som samverkande organisationers personella och materiella resurser. De personella resursernas särskilda kompetens som behövs för att utföra uppgifterna bör ingå i beskrivningen.

### Exempelskrivningar

#### Generella

Skrivningar om förhållandena under höjd beredskap ska göras sida vid sida med beskrivningarna under fredstid. Här nedan ges exempel på skrivningar som inspiration till dessa. Två exempelskrivningar inkluderas för olika långt gången planering.

***Inledningsvis i planeringen***

*Beskrivningen av kommunens förmåga under höjd beredskap ska utformas i samråd med länsstyrelsen. De ingångsvärden som är nödvändiga för att mer detaljerat beskriva den hotbild som kommunen ska kunna hantera vid ett väpnat angrepp är under utveckling. I avvaktan på länsstyrelsens inriktning fortsätter planeringen av kommunens räddningstjänst enligt nu gällande kommunöverenskommelse för civilt försvar. Detta innefattar fortsatt arbete med krigsplacering av personal i kommunens räddningstjänst, kompetenshöjning samt säkerhetshöjande åtgärder.*

***I ett senare skede***

*Kommunens räddningstjänstorganisation har planerat för att självständigt kunna upprätthålla sin verksamhet under en period av fyra veckor, och i samverkan med primärkommunen, för att kunna upprätthålla verksamheten i ytterligare två månader. Planeringen för detta omfattar bland annat personal-, livsmedels- och drivmedelsförsörjning.*

*Kommunens räddningstjänstorganisation har planerat för räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap och för verksamhet som rör befolkningsskyddsåtgärder. Kommunens räddningstjänst har en planering för särskilda insatsåtgärder vid respektive prioriterad samhällsviktig verksamhet. I detta ingår även säkerställande av brandvattenförsörjning då ordinarie brandpostnät kan slås ut, vilket planeras hanteras med utökade materiella resurser.*

*Kommunens räddningstjänst har planerat för att i inledningsskedet av ett väpnat angrepp kunna hantera händelser under höjd beredskap enligt samma principer som vid stora samhällsstörningar. Under höjd beredskap planeras ordinarie personalstyrka om till tvåskift samt förstärks med relevant specialkompetens utifrån kommunens hot- och riskbild. Vid höjd beredskap utökas den förberedda samverkan med andra aktörer, exempelvis för en ökad tillgång till de materiella resurser som krävs, vilket har säkerställts genom krigsplacering av personal med särskild kompetens.*

*Kommunens räddningstjänst har i samverkan med länsstyrelsen planerat för att kunna omfördela resurser inom länet och har även planerat för att kunna agera autonomt, exempelvis när kontakten med högre ledningsnivå eller länsstyrelse har fallit bort.*

#### Om uppgifterna enligt 8 kap. 2 § LSO

På motsvarande sätt ges här exempelskrivningar för beskrivning av kommunens förmåga att utföra uppgifterna enligt 8 kap. 2 § LSO.

***Inledningsvis i planeringen***

*Under höjd beredskap ska kommunens organisation för räddningstjänst, förutom kraven i LSO i sin helhet, även ansvara för de uppgifter som tillkommer enligt kap 8 i samma lag. De ingångsvärden som är nödvändiga för att mer detaljerat beskriva förmågan att utföra uppgifterna är under utveckling. Kommunen avvaktar mer detaljerade vägledningar vad gäller möjligheter att kunna utföra de uppgifter som anges i 8 kap. 2 §.*

***I ett senare skede***

*Resurser och möjligheter för att kunna utföra indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel finns i den fredstida organisationen. Förmågan för att hantera CBRNE-händelser i fred skiljer sig inte i större omfattning mot den förmåga som kan komma att krävas för höjd beredskap. För att kunna indikera kemiska stridsmedel har dock räddningstjänsten tillgång till särskild indikeringsutrustning, allt från enkla indikeringspapper till avancerad mätutrustning. Planeringen för förmågan att hantera kärnvapenhändelser vilket bedöms kräva stora personella och materiella resurser har genomförts i samverkan med länsstyrelsen. Livräddande personsanering för C respektive RN kan utföras av all räddningstjänstpersonal i operativ tjänst.*

*Kommunens organisation för räddningstjänst har kunskap om kommunens skyddsrum bland annat vad gäller konstruktion och geografiska läge. Planeringen för skyddsrummen omfattar även planering för användandet av tyngre räddnings- och röjningsutrustning för att undsätta när skyddsrummens utrymningsvägar blockerats etc. Kommunens räddningstjänstorganisation har planerat för losstagning av personer i rasmassor med utrustning för tung räddning,*

*Kommunens räddningstjänstorganisation har också planerat för att kunna hantera risker med oexploderad ammunition (OXA) under höjd beredskap, och har egen explosivämneskompetens i kommunens organisation. Planeringen omfattar även samverkan med polismyndigheten och försvarsmakten vad avser röjning av OXA.*

*Behovet av resurser för transport av skadade vid höjd beredskap har planerats i samverkan med primärkommun och regionen.*

# Bilaga A. Dokument­förteckning

På flera ställen i handlingsprogrammen ska kommunen beskriva sin förmåga. Förmågan kan enligt LSO erhållas på egen hand eller i samverkan med andra. För att säkerställa att kommunen verkligen har tillgång till förmåga som någon annan tillhandahåller bör kommunen avtala om denna förmåga. De avtal som säkerställer och visar på att kommunen har en tillfredsställande förmåga utifrån LSO ska redovisas på lämpligt sätt i denna bilaga till handlingsprogrammen, samt andra avtal med anledning av vad kommunen beskriver i sitt handlingsprogram på lämplig nivå. Även avtal om överlåtande åt annan att vidta inledande begränsade åtgärder ska nämnas i dokumentförteckningen.

Kommunen ska även i bilagan beskriva de dokument som utgör underliggande dokument till handlingsprogrammen. Sådana dokument kan vara dokument som styr och/eller beskriver delar av verksamheten, såsom den kommunala tillsynen, insatsplanering, riskanalysarbete, olycksundersökningar med mera. De dokument som är av vikt kan nämnas som upplysning till läsaren för att förstå var mer information finns och hur kommunen styr sitt arbete. Även uppföljande dokument kan nämnas, eller dokument som följer av handlingsprogrammen, såsom verksamhetsplaner, internkontrollplaner med mera.

Likaså bör andra relevanta dokument nämnas, vilket exempelvis skulle kunna vara dokument som beskriver gränser för fjällområden, i de fall som kommunen har sådana inom sitt geografiska område och där staten har ansvar för fjällräddning. Det kan även vara förteckningar över farliga verksamheter, riskhanteringsplaner enligt förordningen (2009:956) om översvämningsrisker, planer för räddningsinsatser enligt FSO 3 kap 6 §, risk- och sårbarhetsanalyser, trygghets- och säkerhetsprogram och liknande.

För att inte kommunen ska behöva ta nya beslut om handlingsprogram varje gång ett avtal uppdateras, går ut eller tillkommer anges i föreskriften att förteckningen i bilagan ska innehålla de avtal som gäller när handlingsprogrammen beslutas. Dock behöver kommunen genom sin uppföljning ha en ständigt uppdaterad bild av vilka gällande avtal som finns.

# Bilaga B. Beskrivning av samråd

Innan ett handlingsprogram antas, eller kommunen beslutar om betydande ändringar i ett befintligt handlingsprogram, ska kommunen samråda med de myndigheter som särskilt berörs. Exempel på myndigheter som kan vara berörda är angränsande kommuner, länsstyrelsen, regioner, Trafikverket, Polisen och andra myndigheter med ansvar för räddningstjänst samt intressenter för näringslivet och organisationer i kommunen. Enligt 3 kap 4 § FSO ska kommunen när den har antagit eller ändrat ett program skicka det till de myndigheter, med vilka samråd har skett.

I denna bilaga ska en beskrivning av hur samrådet har genomförts göras. Kommunen ska beskriva hur samrådet har skett, när det har skett och med vem. Här kan kommunen beskriva om samrådet till exempel enbart har skett skriftligen via formell remisshantering, genom muntliga dialoger med vissa av aktörerna eller genom kontakter innan remittering skedde. En sammanfattande samrådsredogörelse ska också ges, som beskriver om det har funnits några särskilda frågor som varit föremål för dialog och då om det är intressant vilka ställningstaganden som kommunen eller andra aktörer har gjort i frågorna.

Syftet med denna bilaga är att ge både politiker som beslutsfattare, allmänheten och tillsynsmyndigheten en förståelse för framtagandet av handlingsprogrammen och även förstå vilka frågor som olika aktörer har haft intressen. Beskrivningen behöver dock ges på en övergripande nivå och annat underliggande arbete kan refereras till om så önskas.

# Bilaga C. Hamnar och dess gränser i vatten

Kustbevakningen, Sjöfartsverket och SKR har tillsammans med MSB tagit fram stöd för kommunens arbete angående beskrivning av hamnar och dess gränser i vatten, se bilaga 2. Det finns inte någon definition av ”hamn” i LSO och samråd behövs med inblandade aktörer om hamnar och dess gränser i vatten innan handlingsprogrammen skickas ut på formellt samråd.

# Bilaga 1. Kompletterande stöd till kommunens riskanalysarbete

*Denna bilaga är inte en bilaga som kommunerna ska ha till sina handlingsprogram enligt föreskrifterna, utan en bilaga till denna handbok.*

Kommunens ska på en övergripande nivå beskriva sina risker för olyckor i handlingsprogrammen och svara på frågorna:

* vad som förväntas hända,
* hur ofta det förväntas hända samt
* vilka konsekvenserna förväntas bli

Ordet ”förväntas” i de tre frågorna är centralt eftersom en riskanalys är framåtblickande och fokuserar på vad som kan hända i framtiden. Eftersom det är vanligt att relatera till tidigare inträffade händelser och använda sig av exempelvis insatsstatistik för att besvara frågorna är det viktigt att komma ihåg att riskanalysen är just framåtblickande. I följande delkapitel kommer vi att återkomma till detta.

Som underlag till den övergripande beskrivningen i handlingsprogrammen bör ett mer detaljerat riskanalysarbete finnas. Riskanalysarbetet innebär en systematisk identiﬁering av vad som kan hända samt bedömning av hur ofta detta förväntas hända och med vilka konsekvenser. Här i denna bilaga ges ett generellt stöd för hur kommunen kan angripa detta riskanalysarbete. Detta avsnitt bör läsas tillsammans med kapitlet Risker i rapportens huvuddel. Visst fokus kan skönjas i bilagan på frekvent förekommande olyckor utifrån statistik från inträffade händelser, men även sällanhändelser och förväntade, framtida händelser behöver inkluderas i beskrivningarna i handlingsprogrammen.

## Identifiera vad som kan hända - riskidentifiering

Den första frågan (vad kan hända) besvaras genom att identifiera vilka olyckor som kan inträffa i kommunen, och kallas ofta riskidentifiering[[44]](#footnote-45). Det handlar både om mindre olyckor och tillbud, såsom bostadsbränder, drunkningsolyckor och trafikolyckor, som ofta är frekventa samt omfattande olyckor som inträffar mer sällan eller som inte har inträffat. Det sistnämnda lyfter fram det framåtblickande fokusen i riskanalysen – även olyckor som ännu inte har inträffat är ju olyckor som kan hända i framtiden.

På en övergripande nivå är vissa olyckstyper likartade och kan i varierande utsträckning inträffa i varje kommun. Beroende på den specifika olyckans karaktär så kan de resultera både i små och stora konsekvenser på liv, hälsa egendom och/eller miljö, och i mindre eller mer omfattande räddningsinsatser. Dessa olyckstyperna framgår i 8 § MSBFS 2020:1[[45]](#footnote-46) och är:

1. Brand i byggnad
2. Brand utomhus
3. Trafikolycka
4. Olycka med farliga ämnen
5. Naturolycka
6. Drunkning

Dessa olyckstyper är så pass allmänna att de behöver beaktas i varje kommuns svar på frågan ”vad förväntas kunna hända”. När olyckstypen beskrivs utifrån lokala förhållanden behöver kommunen ta hänsyn till faktorer såsom demografi, geografi, bebyggelse, infrastruktur, farliga och samhällsviktiga verksamheter. Här behöver kommunen utgå från relevanta kunskapsunderlag med information kring exempelvis vägar/järnvägar, farligt gods leder, farliga verksamheter, karteringar av risker för ras och skred[[46]](#footnote-47), översvämningar[[47]](#footnote-48), skyfall, oljeutsläpp till sjöss[[48]](#footnote-49) etc. Om kommunen är identifierat område med betydande översvämningsrisk ingår en riskinventering ur översvämningssynpunkt[[49]](#footnote-50). Även kommunens översiktsplan och risk- och sårbarhetsanalys kan vara viktiga kunskapsunderlag.

Utöver dessa olyckstyper kan kommunen även välja att komplettera riskidentifieringen med andra relevanta olyckstyper utifrån sina lokala förhållanden för att spegla den lokala riskbilden. Kommunen bör även i förekommande fall beskriva underliggande typer av olyckor som i större utsträckning kan leda till konsekvenser på liv, hälsa, egendom och miljö, samt omfattande räddningsinsatser.

Förslag på undertyper av olyckor för brand i byggnad är exempelvis bränder i bostäder (villa, flerbostadshus, radhus/kedjehus, fritidshus etc.). Detta är i huvudsak olyckor som i stor utsträckning kan leda till skador på människors liv och hälsa. Detta gäller även för bränder i olika typer av vårdmiljöer som sjukhus, vårdcentral, öppen/sluten vård, kriminalvård etc. För bränder i skola eller förskola kan människor skadas men framförallt kan de leda till allvarliga skador på egendom och omfattande räddningsinsatser. Bränder i allmänna verksamheter, såsom hotell, pensionat, restaurang, danslokal, bio, teater, kontor etc. kan leda till såväl konsekvenser på liv och hälsa, samt allvarliga skador på egendom och omfattande räddningsinsatser. Gällande industribränder kan de främst leda till allvarliga skador på egendom och miljö samt omfattande räddningsinsatser.

Ett tydligt exempel på en olycka som, förutom allvarliga skador på egendom och miljö, i stor utsträckning kan leda till omfattande räddningsinsatser är brand utomhus och främst då i skog eller mark. Detta innebär för flertalet av kommunerna stora utmaningar och bör därför i förekommande fall beskrivas i handlingsprogrammen. Trafikolyckor inträffar i alla kommuner och kan leda till skador på liv och hälsa. Trafikolyckor med tunga fordon, såsom lastbil och buss, samt spårtrafikolyckor kan dessutom leda till omfattande räddningsinsatser.

Olycka med farliga ämnen innefattar främst utsläpp av farliga ämnen och kan dels ske i anslutning till byggnader/verksamheter såsom industrier, bensinstationer, laboratorier och ishallar, dels i samband med transporter på väg eller järnväg, s.k. farligt gods olyckor. Farliga ämnen kan exempelvis vara brandfarliga, explosiva, giftiga, frätande eller radioaktiva. Dessa typer av olyckor kan leda till allvarliga skador på liv, hälsa, egendom och miljö samt omfattande räddningsinsatser. Olycka med farliga ämnen kan också härledas till andra händelser med farliga ämnen såsom värmepåverkad acetylenflaska, temperaturstegring i tank med farligt ämne, radioaktiv strålning etc. eller till området CBRNE[[50]](#footnote-51) (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive).

Naturolyckor såsom översvämningar i vattendrag eller med anledning av skyfall, ras och skred etc. kan även dessa leda till allvarliga skador på liv, hälsa, egendom och miljö samt omfattande räddningsinsatser.

Olika händelser, såsom bränder, trafikolyckor, olyckor med farliga ämnen/CBRNE etc. kan inträffa till följd av terrordåd och andra medvetna och planerade antagonistiska handlingar. Detta tillsammans med den gråzonsproblematik[[51]](#footnote-52) och de osäkerheter de innebär, försvårar ansvarsfördelning vid räddningsinsatser och kan behöva beaktas i riskidentifieringen. Exempelvis att rädda människors liv vid pågående dödligt våld i publik miljö (PDV) förutsätter effektiva och samordnade insatser. Detta behöver förberedelse och samverkan med berörda aktörer. MSB har tagit fram en vägledning om detta som stöd för planering och förberedelse[[52]](#footnote-53). För vissa olyckstyper kan det vara relevant att mer detaljerat beskriva orsaker som är kopplat till sociala risker och mänsklig avsikt. Särskilt relevant är det för Brand i byggnad, exempelvis skola och förskola, och Brand utomhus, exempelvis fordon och återvinningscontainer.

För ytterligare information om olyckstyper och underolyckstyper se kapitel Risker i huvuddokumentet.

### Hur genomförs en riskidentifiering?

Det finns olika tillvägagångsätt för att svara på frågan vad som förväntas kunna hända. En källa att vända sig till är händelserapporter (tidigare insatsrapporter).

Samtliga olyckor som föranleder en räddningsinsats ska undersökas enligt 3 kap, 10 § LSO. Vanligtvis dokumenteras de i en händelserapport (från år 2016) och tidigare i en insatsrapport (innan år 2017[[53]](#footnote-54)). Denna insatsstatistik kan utgöra en grund för att identifiera tidigare inträffade olyckor och utifrån dessa kan man bedöma om de också förväntas kunna inträffa i framtiden. Olyckor som inträffat inom den egna kommunens geografiska område kan påvisa vanligt förekommande olyckor, men kan vara begränsande när det kommer till att identifiera stora olyckor som sällan inträffar. Som stöd för att identifiera denna typ av olyckor, som kanske har inträffat inom Sverige, har MSB samlat in data ifrån insatsrapporter/händelserapporter. Denna information finns att tillgå i form av tabeller och diagram i MSB:s statistik- och informationssystem, IDA[[54]](#footnote-55). Respektive kommun kan även få fram underlag ifrån sitt eget verksamhetssystem.

Dessutom har MSB tagit fram rapporten ”Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats”[[55]](#footnote-56) som kan utgöra ett stöd och kunskapsunderlag till kommunerna i arbetet med riskidentifieringen. Detta nationella underlag lyfter fram och beskriver de olyckstyperna enligt 8 § MSBFS 2021:X[[56]](#footnote-57). I rapporten beskrivs dessa olyckstyper ingående med nationell statistik kring hur ofta olyckorna har inträffat, tillhörande konsekvenser och om trenderna är ökande eller minskande. I några fall belyses även bakomliggande orsaker till varför olyckorna inträffar, riskutsatta grupper samt kvalitativa fördjupade beskrivningar kring händelser som inträffar sällan men som kan leda till omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller miljö.

I linje med vad som tas upp under Risker – Övergripande beskrivning i huvuddokumentet finns det aspekter som kopplar till exempelvis klimatförändringar och händelser som ännu inte har inträffat men som kan komma att hända i framtiden. Dessa typer av händelser finns kanske inte heller representerade i det nationella materialet (IDA eller rapporten ”Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats”). Detta innebär att det inte enbart går att förlita sig på information och data från tidigare händelser för att besvara frågan ”vad förväntas kunna hända”, utan det kräver även en stor grad av föreställningsförmåga.

Det bör i kommunens detaljerade riskanalysarbete framgå hur arbetet med att identifiera händelser har genomförts och avgränsats. Det är alltså inte bara slutresultatet som är viktigt utan även information om hur arbetet genomförts och varifrån underlaget hämtats (till exempel från insatsstatistik eller samtal med sakkunniga inom olika områden). Anledningen är att underlaget ska kunna användas av fler än de som har varit med och tagit fram det, vara möjligt att uppdatera vid ett senare tillfälle och vara relevant för den som vill använda resultatet i en egen analys. Resultatet från riskidentifieringen (svaret på frågan vad som kan förväntas hända) tas sedan vidare som grund för svaren på den andra och tredje frågan (som ofta kallas riskanalys[[57]](#footnote-58)).

## Beskriva hur ofta det förväntas hända och vad konsekvenserna förväntas bli

Den andra och den tredje frågan (hur ofta förväntas det hända och vad förväntas konsekvenserna bli) kompletterar den första frågan och tillsammans utgör svaren på de tre frågorna för en beskrivning av risken.

### Hur ofta det förväntas hända

I riskbeskrivningen är fokusen på den andra frågan (hur ofta) på hur ofta kommunen kan förvänta sig olyckor som leder till räddningsinsats där liv, hälsa, egendom och miljö skadas. För att få en uppfattning om detta går det att titta på tidigare inträffade händelser. I sådan statistik finns flera olika typer av räddningsinsatser – de kommunala räddningstjänstorganisationerna genomför räddningsinsatser både vid olyckor, tillbud och händelser utan risk för skada. Händelser utan risk för skada är räddningsinsatser där det vid framkomst visar sig att ingen olycka eller tillbud har inträffat och att kriterierna för LSO inte är uppfyllda. Tillbud innebär i statistiken händelser med överhängande fara för att leda till skada på människa, egendom eller miljö, om inte händelseförloppet bryts.

Om man tittar på statistik från tidigare händelser som del i att svara på den andra frågan (hur ofta) behöver man ta hänsyn till detta på något sätt. Antingen kan man välja att vara konservativ och utgå från det totala antalet räddningsinsatser, oavsett om det är en olycka, tillbud eller en händelse utan risk för skada. Alternativet är att göra skillnad på hur ofta händelser av olika allvarlighetsgrad inträffar. Då det finns visst tolkningsutrymme för hur det i händelserapporterna anges om det gäller olycka, tillbud eller händelse utan risk för skada, väljer vi i våra exempel att utgå från det totala antalet räddningsinsatser som omfattar både olyckor och tillbud. Anledningen är att vi tror att detta ger en mer rättvisande bild för olyckstyperna och de olyckor som kan leda till räddningsinsats.

För att beskriva hur ofta något förväntas hända kan sannolikheter eller frekvenser användas. Vi kommer fortsättningsvis fokusera på frekvenser i den här texten. Exempelvis kan en tabell redovisa absolut antal olyckor och antal olyckor per 1000 invånare för samtliga olyckor och tillbud som inträffat inom kommunen. Om kommunen är indelad i olika geografiska områden kan en tabell presenteras per område. Tabell 1 illustrerar hur detta skulle kunna se ut för Sverige som helhet för år 2019. Anledningen till att det är relevant att inte bara redovisa det absoluta antalet olyckor utan även antal olyckor per 1000 invånare är att detta underlättar jämförelse och riskvärdering. I riskvärderingen kan kommunen beskriva hur antal olyckor per 1000 invånare förhåller sig till den nationella frekvensen (enligt Tabell 1). För vissa olyckstyper eller undertyper av olyckor, exempelvis skogsbrand, och för vissa förhållanden, exempelvis vid stora geografiska områden med få invånare, kan dock detta behöva kompletteras och beskrivas utifrån ytterligare mätvärden såsom exempelvis omfattning eller skogsyta.

**Tabell 1** Räddningsinsatser enligt LSO till olyckor och tillbud per olyckstyp år 2019

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Olyckstyp | Antal insatser | Antal insatser per 1000 inv. |
| Trafikolycka | 20155 | 1,95 |
| Brand eller brandtillbud utomhus | 15285 | 1,48 |
| Brand eller brandtillbud i byggnad | 11151 | 1,08 |
| Övrig händelse med risk för skada | 4442 | 0,43 |
| Nödställd person i andra fall | 3812 | 0,37 |
| Utsläpp av farligt ämne (även tillbud) | 3351 | 0,32 |
| Naturolycka | 651 | 0,06 |
| Drunkning eller drunkningstillbud | 605 | 0,06 |
| Summa | 59452 | 5,76 |

**Källa**: Räddningstjänsternas insatsstatistik, uttag 2020-10-14

Eftersom antalet olyckor och tillbud slumpmässigt och på grund av olika omständigheter kan variera kan det vara bra att använda ett genomsnitt av antalet räddningsinsatser för flera år. När man väljer omfattningen på antal år utgår man från att man vill täcka in en relativt lång tidsperiod för att år med antingen ovanligt få eller ovanligt många händelser ska jämnas ut. Samtidigt behöver tidsperioden antas vara representativ för den framtid som vi är intresserade av att beskriva i riskanalysen. Det innebär att om det för, säg fem år sedan, gjordes någon form av förändring i samhället eller kommunen som gör att äldre händelser än så inte är representativa, så är det bra att sätta gränsen där och ta ett medelvärde på antalet räddningsinsatser de senaste fem året. Ett exempel på en förändring kan vara om en vältrafikerad väg för sex år sedan byggdes om till en 2+1-väg vilket väsentligen minskade antalet trafikolyckor på sträckan.

För olyckor som inte inträffar så ofta kan det krävas en längre tidsperiod, säg minst 10 år, för att ens fånga in händelser som har inträffat på lokal nivå. Men, även här är det viktigt att fråga sig om den tidsperioden är representativ för framtiden – det vill säga har vi skäl att tro att antalet olyckor kommer fortsätta på samma nivå under den framtida period som vi försöker reflektera i riskanalysen? För omfattande olyckor som inträffar mycket sällan kan man behöva vända sig till nationell statistik för att få en uppfattning kring hur ofta sådana olyckor inträffar. Då är det också viktigt att fråga sig om vi har skäl att tro att samma frekvens är relevant även i just den aktuella kommunen, eller om den av olika anledningar kan tänkas vara högre eller lägre, samt vad vi tror om utvecklingen av frekvensen i framtiden.

Det är alltså viktigt att inte bara använda sig av frekvenser från tidigare inträffade händelser rakt av. Istället behöver dessa frekvenser kritiskt kombineras med olika former av bedömningar kring vad man tror att frekvensen kommer att vara framöver. Bedömningar, till exempel utifrån vad olika experter tror, är också centrala när det handlar om ovanliga och omfattande olyckor där det inte finns några historiska frekvenser alls att utgår ifrån. I alla fall är det viktigt att dokumentera varifrån information om frekvenser för tidigare räddningsinsatser har hämtats och för vilken period, och hur och varför dessa frekvenser har justerats för att på bästa sätt svara på frågan hur ofta olika händelser förväntas inträffa i framtiden.

### Vad förväntas konsekvenserna bli

Den tredje frågan i riskbeskrivningen ska svara på vad konsekvenserna förväntas bli. I LSO beaktas skyddsvärdena liv och hälsa, egendom och miljö, och det är utifrån dessa skyddsvärden som de förväntade konsekvenserna ska beskrivas. Konsekvenserna kan exempelvis uttryckas i antal skadade eller avlidna, egendomsskador eller miljövärden.

För att få en uppfattning om detta går det att titta på tidigare inträffade händelser, på samma sätt som när den andra frågan ska besvaras. Med hjälp av insatsstatistik kan kommunen ta fram hur ofta en olycka med en viss konsekvens har inträffat. Som tidigare har påpekats är det dock viktigt att reflektera kring huruvida denna information är representativ för den framtid som riskanalysen försöker beskriva.

Det finns flera sätt att beskriva vad konsekvenserna har blivit vid tidigare inträffade händelser. Tabell 2 visar ett förslag på hur man kan redovisa konsekvenser (uppdelat på skador på människor, egendom och miljö) tillsammans med hur ofta dessa konsekvenser har uppstått för respektive olyckstyp. I tabellen används statistik för hela Sverige och för år 2019. Det går exempelvis att utläsa från tabellen att trafikolyckor är den olyckstyp som oftast resulterar i en konsekvens både på människa (i 37 % av olyckorna) och egendom (i 74 % av olyckorna).

**Tabell 2** Antal händelser per olyckstyp i Sverige för år 2019 och andel händelser med en viss konsekvens.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Olyckstyp | Antal händelser totalt | Andel händelser med omkomna på plats och/eller avtransporterad till vård | Andel med egendomsskada | Andel med inträffad miljöskada |
| Brand eller brandtillbud i byggnad | 11 151 | 5% | 56% | 1% |
|  - Bostad | 6 401 | 8% | 57% | 0% |
| - Skola och förskola | 572 | 1% | 46% | 0% |
| - Allmän verksamhet utom skola och förskola | 1 085 | 1% | 54% | 1% |
| - Industri | 1 105 | 2% | 51% | 2% |
| Brand eller brandtillbud utomhus | 15 285 | 1% | 38% | 2% |
| Trafikolycka | 20 155 | 37% | 74% | 2% |
| Naturolycka | 651 | 0% | 29% | 0% |
| Utsläpp av farligt ämne/fara för utsläpp | 3 351 | 1% | 15% | 22% |
| Drunkning eller drunknings-tillbud | 605 | 35% | 5% | 1% |
| Nödställd person i andra fall | 3 812 | 17% | 6% | 0% |

**Källa**: Räddningstjänsternas insatsstatistik, uttag 2020-10-14

Ett annat exempel på hur konsekvenser för tidigare inträffade händelser kan redovisas presenteras i Tabell 3. I detta fall har antalet händelser och konsekvenserna normerats med avseende på år, månad eller dag. Detta kan exempelvis vara relevant för att underlätta jämförelser inom kommunen eller mellan kommuner.

**Tabell 3** Antal händelser per olyckstyp i Sverige för år 2019 och andel händelser med en viss konsekvens, per år, månad eller dag

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Olyckstyp | Antal händelser totalt | Andel händelser med omkomna på plats och/eller avtransporterad till vård | Andel med egendomsskada | Andel med inträffad miljöskada |
| Brand eller brandtillbud i byggnad | 30 per dag | 1,6 per dag | 17 per dag | 7 per månad |
|  - Bostad | 17 per dag | 1,4 per dag | 10 per dag | 1 per månad |
| - Skola och förskola | 1,6 per dag | 4 per år | 22 per dag | 1 per år |
| - Allmän verksamhet utom skola och förskola | 3 per dag | 1,0 per månad | 1,6 per dag | 8 per år |
| - Industri | 3 per dag | 1,9 per månad | 1,6 per dag | 1,9 per månad |
| Brand eller brandtillbud utomhus | 41 per dag | 6 per månad | 16 per dag | 20 per månad |
| Trafikolycka | 55 per dag | 20 per dag | 41 per dag | 26 per månad |
| Naturolycka | 2 per dag | 2 per år | 16 per månad | 1 per år |
| Utsläpp av farligt ämne/fara för utsläpp | 9 per dag | 3 per månad | 1,4 per dag | 2 per dag |
| Drunkning eller drunknings-tillbud | 1,7 per dag | 17 per månad | 3 per månad | 7 per år |
| Nödställd person i andra fall | 10 per dag | 1,7 per dag | 18 per månad | 3 per år |

**Källa**: Räddningstjänsternas insatsstatistik, uttag 2020-10-14

På samma sätt som för hur ofta något har inträffat kan man för konsekvenserna välja omfattningen på den tidsperiod som man utgår ifrån när man tar fram konsekvenserna. Likaså kan man använda sig av statistik från händelser som har inträffat i kommunen och/eller nationell statistik, liksom expertbedömning om information från tidigare händelser saknas. Och det är lika viktigt här att kritiskt reflektera över om man har skäl att tro att konsekvenserna från tidigare inträffade händelser är representativa för framtida händelser och att man dokumenterar vilket underlag som har använts och hur det eventuellt har justerats och varför.

För omfattande olyckor som sällan eller aldrig har inträffat kan det vara relevant att beskriva och problematisera konsekvenserna kvalitativt.

### Var finns information om frekvenser och konsekvenser?

För att får fram frekvenser och konsekvenser för tidigare räddningsinsatser finns olika informationskällor. Den egna lokala statistiken tillsammans med ovannämnda statistik- och informationssystemet, IDA, är ett. Utöver det finns statistiskt underlag från olika källor. För trafikolyckor finns Transportstyrelsens olycksdatabas STRADA[[58]](#footnote-59) som ett komplement till de trafikolyckor som leder till en räddningsinsats. Det går även att få fram data om kommunen via Sveriges kommuner och Regioner (SKR)[[59]](#footnote-60), från Statistiska centralbyrån (SCB)[[60]](#footnote-61) och Brottsförebyggande rådet (Brå)[[61]](#footnote-62), Arbetsmiljöverkets arbetsskadestatistik[[62]](#footnote-63) och Socialstyrelsen. Som exempel förvaltar Socialstyrelsen statistikkällorna patientregistret (PAR)[[63]](#footnote-64) och dödsorsaksregistret (DOR)[[64]](#footnote-65).

I många fall finns data på kommunnivå, men i vissa lägen är den lägsta nivån län, kommungrupper eller riket. Som tidigare nämnts måste kommunen här avgöra om det går att dra relevanta slutsatser för den egna kommunen utifrån detta material eller om egen data behöver samlas in. Inom kommunen kan det till exempel finnas statistik i form av tillbudsrapportering.

Underlag för vad konsekvenserna har blivit vid tidigare händelser kan alltså delvis hämtas från statistik, men även från utredningar av tidigare inträffade händelser. Enligt 3 kap. 10 § LSO ska en olycka som föranlett en räddningsinsats utredas i skälig omfattning. Utredningen ska undersöka orsak, förlopp och hur räddningsinsatsen genomförts. Sedan 1996 har MSB även anlitat brandutredare för att ta fram rapporter från bränder som har nationellt intresse, det vill säga ger kunskaper och erfarenheter som är allmängiltiga för hela landet. Sedan skyldigheten att undersöka olyckor som föranlett räddningsinsatser infördes år 2004 har MSB även samlat in olycksundersökningar från andra olyckor än bränder, som exempelvis trafikolyckor, drunkningsolyckor och olika utsläpp av farliga ämnen, se MSB:s hemsida[[65]](#footnote-66).

När analysen av hur ofta olyckorna inträffar och vilka konsekvenserna blir är genomförd, ska detta tillsammans med riskidentifieringen beskrivas i handlingsprogrammen, dels sammanfattande på övergripande nivå men också per olyckstyp. Se kapitlen inne i rapporten.

# Bilaga 2. Kompletterande stöd angående hamnar

*Denna bilaga är inte en bilaga som kommunerna ska ha till sina handlingsprogram enligt föreskrifterna, utan en bilaga till denna handbok.*

Om kommunen har en eller flera hamnar inom sitt geografiska område i hav eller Vänern, Vättern och Mälaren ska detta anges i programmet, enligt 3 kap. 3 § FSO. Det ska anges både vilka hamnar som finns och hur deras gränser i vatten går. Innan programmet beslutas ska samråd ske med de myndigheter som berörs. När det gäller hamnar och dess gränser i vatten ska kommunen samråda främst med Kustbevakningen och Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket ansvarar för efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd och för sjuktransporter från fartyg. Kustbevakningen ansvarar för räddningstjänst, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Båda myndigheternas ansvar har samma avgränsade geografiska områden och gäller till sjöss och i Vänern, Vättern och Mälaren. För andra vattenområden, kanaler, insjöar, vattendrag, hamnar och strand har kommunerna kommunalt räddningstjänstansvar. Även fast staten tar ansvar för livräddning och miljöräddning till sjöss så kvarstår ansvaret för egendomsräddning hos kommunen.

Den främsta orsaken till att kommunerna har ansvaret för räddningstjänsten i ovan nämnda vattenområden är att de har bättre förutsättningar och förmåga för dessa räddningsinsatser. Detta gäller inte minst i hamnområden. Om ett fartyg ligger vid kaj eller i närheten av den kan till exempel brandbekämpning ofta ske från land. Kommunens räddningstjänstorganisation har också oftast god kännedom om de risker som föreligger i hamn.[[66]](#footnote-67)

Sjöfartsverket och Kustbevakningen är vid begäran från den kommunala räddningsledaren skyldiga att medverka vid kommunal räddningsinsats i hamn om de har lämpliga resurser och att deras medverkan inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Kommunerna har motsvarande skyldighet att medverka i statlig räddningstjänst om de har lämplig utrustning och att det inte allvarligt hindrar deras vanliga uppgifter.

Vid räddningsinsatser finns idag upparbetade arbetssätt vid bedömning av inkommande nödsamtal för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser där det sker ett effektivt resursutnyttjande från samtliga aktörer oavsett vilken aktör som har räddningstjänstansvaret. Kustbevakningens direkta brottsbekämpningsansvar enligt kustbevakningslagen (2019:32) innebär fortfarande att det krävs en nära samverkan med den räddningstjänstansvariga aktören vid händelser där det kan misstänkas brott.

För att utreda gränserna för hamnområde krävs diskussion och samverkan mellan aktuella kommuner, Sjöfartsverket och Kustbevakningen. LSO innehåller ingen definition av begreppet ”hamn” och inte heller hänvisar LSO till någon definition i annan lagstiftning för att förtydliga vad som är hamn. Ägarförhållanden i hamnen är inte heller något som avgör vilken aktör som har räddningstjänstansvaret. Begreppet får därför i första hand tolkas utifrån sin allmänna ordalydelse. Utifrån en ordalydelsetolkning kan följande innebörd av begreppet hamn fås att det är en anläggning som konstruerats för ändamålet att förtöja båtar eller fartyg. Med konstruktion bör anses att den är tillverkad eller anordnad för ändamålet, till exempel en brygga eller kaj. En ”naturhamn” är därför inte att betrakta som ”hamn”. Ytmässig avgränsning av ”hamnen” bör anses vara det område som ligger innanför bryggor, pirar eller inre vågbrytare. Om ”hamnen” utgörs av en brygga – utan att den har någon exakt och tydlig avgränsning, till exempel endast med ”öppet vatten” utanför bryggan – bör den ytmässiga avgränsningen anses utgöras av bryggans omedelbara närhet.

Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan är det inte för varje enskilt objekt självklart för vad som utgör en hamn och var gränserna för en specifik hamn går. För att en räddningstjänstsituation ska kunna hanteras effektivt är det därför viktigt att kommunerna och de statliga räddningstjänstmyndigheterna Kustbevakningen och Sjöfartsverket på förhand har klarat ut och har samsyn i gränsdragningen mellan respektive myndighets räddningstjänstansvar och att samverkan är förberedd. Avtalen bör tas upp i handlingsprogrammens dokumentförteckning.

Av central betydelse i ett resonemang av detta slag är att det är det/de som ska skyddas som alltid måste sättas i centrum. Innan gränserna anges i den aktuella kommunens handlingsprogram behöver ett sådant ställningstagande samrådas och förankras med Kustbevakningen och Sjöfartsverket. När handlingsprogrammen fastställts behöver redovisningen av hamnarna tillställas Kustbevakningen, Sjöfartsverket och SOS Alarm, inklusive uppmärksammande av ev. ändringar.



**© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

651 81 Karlstad Tel 0771‑240 240 [**www.msb.se**](https://www.msb.se/)

Publ.nr MSB 2021:XX ISBN ISBN

1. Ordet räddningstjänst avser verksamheten räddningstjänsten, inte en organisation, i enlighet med enligt definitionen i 1 kap. 2§ LSO [↑](#footnote-ref-2)
2. Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor [↑](#footnote-ref-3)
3. MSB. 2011. *Vägledning* kommunala handlingsprogram. MSB246 - april 2011. [↑](#footnote-ref-4)
4. SRV. 2003. *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå.* PublikationsnrU30-627/03. [↑](#footnote-ref-5)
5. SRV. 2003. *Att beställa och utforma räddningsinsatser.* Publikationsnr U 30-630/03. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ekonomistyrningsverket. 2006. *Effektutvärdering – Att välja upplägg.* 2006:8 https://www.esv.se [↑](#footnote-ref-7)
7. I ett kommunalförbund med direktion utgör direktionen både nämnd och fullmäktige. I ett förbund som styrs med förbundsstyrelse och förbundsfullmäktige utgör styrelsen nämnd och förbundsfullmäktige fullmäktige. [↑](#footnote-ref-8)
8. Se kommunallagen (2017:725) [↑](#footnote-ref-9)
9. 2 kap. 4§ LSO [↑](#footnote-ref-10)
10. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område redovisas i kommunens risk- och sårbarhetsanalys enligt MSBFS 2015:5 [↑](#footnote-ref-11)
11. https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/vad-ar-samhallsviktig-verksamhet/ [↑](#footnote-ref-12)
12. Verksamheter som omfattas av Sevesolagstiftningen, lagen (1999:381) förordningen (2015:236) och föreskrifterna (MSBFS 2015:8) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor [↑](#footnote-ref-13)
13. EU-direktiv 2002/59/EG ”Övervakningsdirektivet”. Implementeras i svensk lagstiftning genom fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Arbete pågår och mer information kommer att publiceras på Transportstyrelsens hemsida. [↑](#footnote-ref-14)
14. MSB. 2016. *Framtidsstudie år 2030 – med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. MSB1062, 2016 [↑](#footnote-ref-15)
15. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag för kommunernas arbete med framtagande av kommunala handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, MSBxxxxx [↑](#footnote-ref-16)
16. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2021:XX) om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst [↑](#footnote-ref-17)
17. https://www.msb.se/CBRNE [↑](#footnote-ref-18)
18. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag för kommunernas arbete med framtagande av kommunala handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, MSBxxxxxx [↑](#footnote-ref-19)
19. www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/skred-ras-och-erosion [↑](#footnote-ref-20)
20. www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningskarteringar-och-samordning [↑](#footnote-ref-21)
21. https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne/oljeskadeskydd/ [↑](#footnote-ref-22)
22. En tätort har sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare, SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/tatorter/ [↑](#footnote-ref-23)
23. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag för kommunernas arbete med framtagande av kommunala handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, MSBxxxxxx [↑](#footnote-ref-24)
24. http://ida.msb.se [↑](#footnote-ref-25)
25. Enligt SS-ISO 31000:2018 om riskhantering [↑](#footnote-ref-26)
26. MSB. 2011. *Vägledning* *kommunala handlingsprogram*. MSB246 - april 2011. [↑](#footnote-ref-27)
27. Prop. 2002/03:119 [↑](#footnote-ref-28)
28. Prop. 2019/20:176 [↑](#footnote-ref-29)
29. MSB. 2009. *En nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda,* Dnr2009-14343 [↑](#footnote-ref-30)
30. Prop.2002/03:119 [↑](#footnote-ref-31)
31. Prop.2002/03:119 [↑](#footnote-ref-32)
32. Prop.2019/20:176 [↑](#footnote-ref-33)
33. MSB. 2016. *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor*, Publikationsnr MSB474 - reviderad mars 2016 [↑](#footnote-ref-34)
34. Prop.2019/20:176 [↑](#footnote-ref-35)
35. MSB. 2015. *Att kommunicera brandskydd: vägledning för riktade kommunikationsinsatser.* Publikationsnr MSB948. [↑](#footnote-ref-36)
36. MSB. 2019. *Vägledning om eldningsförbud*. MSB1390 - maj 2019. [↑](#footnote-ref-37)
37. Prop. 2002/03:119 [↑](#footnote-ref-38)
38. Prop. 2002/03:119 [↑](#footnote-ref-39)
39. Prop. 2019/20:176 [↑](#footnote-ref-40)
40. Uppgifter vid räddningsinsatser, dokument sammanställt ur MSB:s förmågebeskrivningsverktyg [planeras publiceras på lämpligt ställe på msb.se] [↑](#footnote-ref-41)
41. MSB. 2021. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2021:XX) om ledning av kommunal räddningstjänst.* [tas fram] [↑](#footnote-ref-42)
42. 6 § Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) [↑](#footnote-ref-43)
43. Regeringen. 2010. *Svensk manual i humanitär rätt, bilaga*. SOU 2010:72, bilaga 7, punkt 339, s. 69. [↑](#footnote-ref-44)
44. ISO31000 [↑](#footnote-ref-45)
45. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2021:XX) om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst [↑](#footnote-ref-46)
46. www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/skred-ras-och-erosion [↑](#footnote-ref-47)
47. www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningskarteringar-och-samordning [↑](#footnote-ref-48)
48. https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne/oljeskadeskydd/ [↑](#footnote-ref-49)
49. https://rib.msb.se/filer/pdf/29445.pdf [↑](#footnote-ref-50)
50. https://www.msb.se/CBRNE [↑](#footnote-ref-51)
51. FOI. 2018. *Tillstånd mellan fred och krig som orsakas av antagonistiska aktiviteter och präglas av osäkerheter*, enligt Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning, FOI-R-4590. [↑](#footnote-ref-52)
52. MSB. 2018. *Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö*. MSB1199 [↑](#footnote-ref-53)
53. Olika årtal eftersom räddningstjänsterna använde båda systemen parallellt under en tid [↑](#footnote-ref-54)
54. www.ida.msb.se [↑](#footnote-ref-55)
55. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag för kommunernas arbete med framtagande av kommunala handlingsprogram enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, MSBxxxxxx [↑](#footnote-ref-56)
56. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2021:XX) om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst [↑](#footnote-ref-57)
57. ISO31000 [↑](#footnote-ref-58)
58. https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik/olycksstatistik/om-strada/ [↑](#footnote-ref-59)
59. https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/statistik [↑](#footnote-ref-60)
60. https://www.scb.se/hitta-statistik [↑](#footnote-ref-61)
61. https://www.bra.se/statistik [↑](#footnote-ref-62)
62. www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetsskadestatstik/sok-arbetsmiljostatistik [↑](#footnote-ref-63)
63. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/alla-register/patientregistret [↑](#footnote-ref-64)
64. https://sdb.socialstyrelsen.se/if\_dor/val.aspx [↑](#footnote-ref-65)
65. https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/olycksutredning/ [↑](#footnote-ref-66)
66. Prop. 2002/03:110 [↑](#footnote-ref-67)