



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

HANDBOK

Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram

enligt lagen om skydd mot olyckor

Handbok - 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: MSB1789 – juni 2021
ISBN: 978-91-7927-163-3

1	BAKGRUND TILL HANDBOKEN	5
2	LÄSANVISNING.....	5
3	LAGENS INTENTIONER, UPPBYGGNAD OCH INNEHÅLL	6
4	RISK, FÖRMÅGA OCH EFFEKTER.....	8
5	INLEDANDE BESTÄMMELSE.....	10
6	HANDLINGSPROGRAMMENS INNEHÅLL OCH STRUKTUR	10
7	INLEDNING	13
8	BESKRIVNING AV KOMMUNEN	13
	Exempelskrivningar.....	14
9	STYRNING AV SKYDD MOT OLYCKOR	15
	Exempelskrivningar.....	15
10	RISKER.....	16
10.1	Utgångspunkter	16
10.2	Övergripande beskrivning	17
10.3	Beskrivning per olyckstyp	20
11	VÄRDERING	26
	Exempelskrivningar.....	29
12	MÅL	29
12.1	Utgångspunkter	29
12.2	Kommunens mål.....	30
	Exempelskrivningar.....	31
13	FÖREBYGGANDE - FÖRMÅGA OCH VERKSAMHET	32
13.1	Utgångspunkter	32
13.2	Tillsyn.....	33
13.3	Stöd till den enskilde	35
13.4	Rengöring och brandskyddskontroll.....	36
13.5	Övriga förebyggande åtgärder.....	37
14	RÄDDNINGSTJÄNST – FÖRMÅGA OCH VERKSAMHET.....	40
14.1	Utgångspunkter	40
14.2	Övergripande beskrivning	41
14.3	Beskrivning per olyckstyp	48
14.4	Ledning i räddningstjänsten	50
14.5	Samtidiga och omfattande räddningsinsatser	53

14.6	Räddningstjänst under höjd beredskap	54
15	UPPFÖLJNING, UTVÄRDERING OCH LÄRANDE	56
	Exempelskrivningar	56
16	BILAGA A. DOKUMENTFÖRTECKNING	57
17	BILAGA B. BESKRIVNING AV SAMRÅD	58
18	BILAGA C. HAMNAR OCH DESS GRÄNSER I VATTEN	59
	BILAGA 1. KOMPLETTERANDE STÖD ANGÅENDE HÖJD BEREDSKAP	60
	Exempelskrivningar	61
	BILAGA 2. KOMPLETTERANDE STÖD ANGÅENDE KOMMUNENS	
	RISKANALYSARBETE	62
	Identifiera vad som kan hända - riskidentifiering	63
	Beskriva hur ofta det förväntas hända och vad konsekvenserna förväntas bli	66
	Värderingen av risk kopplat till olyckstyp	72
	BILAGA 3. KOMPLETTERANDE STÖD ANGÅENDE HAMNAR	73

1 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 räddningstjänsten¹. Förändringar i lagen men även förordningen² 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 föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2021:1) om innehåll och struktur i nämnda handlingsprogram³. Den här handboken är ett stöd och vägledning för kommunen i hur regleringen ska tillämpas, vilket innebär att handboken fokuserar på olyckor som kan leda till räddningsinsats enligt LSO:s definitioner. MSB är positiva till kommunen arbetar med skydd även mot andra olyckor, och även till annat trygghets- och säkerhetsarbete men det belyses pga. föreskrifternas omfattning inte i samma utsträckning i denna handbok. Se mer i kapitel 6 Handlingsprogrammets innehåll och struktur i denna handbok.

Som stöd i kommunernas arbete med handlingsprogrammen kan även konsekvensutredningen till föreskrifterna användas, där överväganden som gjordes vid framtagandet av regleringen beskrivs något mer utförligt.

Det finns även fördjupningar som stöder kommunernas arbete med handlingsprogram och som är kopplade till denna handbok. Det är dels en nationell kunskapssammanställning⁴ som stöd för beskrivning av risker, dels en fördjupningsrapport⁵ om förmåga till räddningsinsats. Dessa finns tillgängliga på MSB:s hemsida.

Tidigare utgivna vägledningar⁶ och handböcker kan i många delar alltså tjäna som hjälp i arbetet med att ta fram och fastställa handlingsprogram inom kommunen. Exempel på sådana dokument är idéskrifterna *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå*⁷ och *Att beställa och utforma räddningsinsatser*⁸.

2 Läsanvisning

I nedanstående kapitel följer stöd kopplat till respektive kapitel i föreskrifterna MSBFS 2021:1 om kommunala handlingsprogram i den ordning som

¹ Ordet räddningstjänst avser verksamheten räddningstjänsten, inte en organisation, i enlighet med enligt definitionen i 1 kap. 2§ LSO

² Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

³ MSB. 2021. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst*. MSBFS 2021:1.

⁴ MSB. 2021. *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*. MSB1790 – juni 2021.

⁵ MSB. 2021. *Förmåga till räddningsinsats – Fördjupning till handbok om innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram*. Publikationsnr MSB1791 – juni 2021.

⁶ Dock är *Vägledning kommunala handlingsprogram* (MSB246 – april 2011) upphävd då den inte längre svarar mot kraven enligt föreskrifterna och de allmänna råden om innehåll och struktur (MSBFS 2021:1).

⁷ SRV. 2003. *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå*. Publikationsnr U30-627/03.

⁸ SRV. 2003. *Att beställa och utforma räddningsinsatser*. Publikationsnr U 30-630/03.

föreskrifterna 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 10 Risker i denna handbok. När det hänvisas till ”föreskrifterna” eller ”de allmänna råden” i handboken är det föreskrifterna om innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram enligt LSO som avses, om inget annat anges.

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 beskrivs dock i ett eget kapitel (14.6). Generellt stöd finns i bilaga 1.

I de flesta sakkapitel finns exempelskrivningar som kan tjäna som inspiration till kommunerna för skrivningar i deras handlingsprogram. Exempelen 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. I vissa fall har exempel gjorts utifrån att handlingsprogrammen gäller för flera kommuner i samverkan genom ett kommunalförbund.

3 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 uppbyggd med ett övergripande nationellt mål samt nationella mål för vardera den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten. Kommunerna är skyldiga att upprätta handlingsprogram för olyckor som kan leda till räddningsinsatser, i vilka det ska formuleras lokala så kallade 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 risker för olyckor i kommunen med en tydligare koppling mellan risker 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 men bör grunda sig i underliggande, mer detaljerade arbeten. Exempel på sådant underliggande arbete kan gälla beskrivningen av risker, förmåga till räddningstjänst och tillsyn av den enskildes brandskydd i form och 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, som tredje syfte enligt propositionen, kunna utgöra underlag för statens tillsyn.

Lagen ställer i vissa delar samma krav på de båda handlingsprogrammets 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 faktiska och förväntade 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. I de fall de tre syftena med handlingsprogrammen har varit svåra att uppfylla samtidigt har MSB:s bedömning varit att syftet att de ska vara kommunens styrdokument har behövt få företräde. Det kan det innebära att programmen inte nödvändigtvis i alla delar har en helt lämplig form för att utgöra informationsmaterial till den enskilde eller underlag för statens tillsyn. 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.

4 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*”.⁹

Tankekedjan effekter – uppgifter – resurser är central. Med det menas att fokus för förmågebeskrivningarna bör vara den effekt som ska uppnås, både av förebyggande arbete och av räddningstjänst i form av räddningsinsatserna. För att uppnå effekten behöver uppgifter genomföras. För dessa uppgifter behövs vissa resurser. När det gäller förebyggande är uppgifterna delvis definierade i lagstiftningen, i den meningen att det finns skyldigheter för kommunerna att genomföra tillsyn, rengöring och sotning, stödja den enskilda och så vidare. I vissa fall finns inte samma detaljeringsgrad i lagstiftningen, exempelvis när det gäller räddningsinsatserna och vilka uppgifter de behöver bestå av. I föreskrifterna utvecklar vi vilka delar av denna tankekedja som behöver beskrivas i handlingsprogrammen.

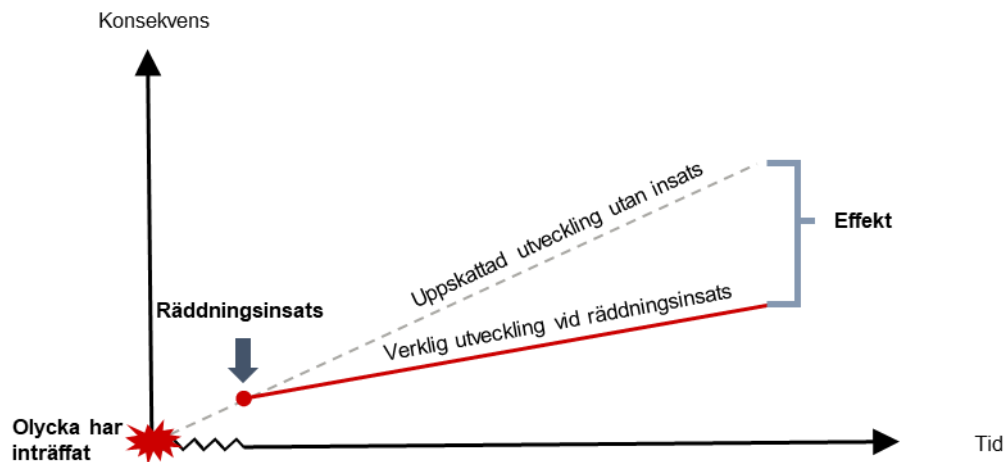
Effekt avseende förebyggande kan i detta sammanhang till exempel handla om:

- 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).

⁹ Ekonomistyrningsverket. 2006. *Effektutvärdering – Att välja upplägg*. ESV 2006:8.

- Kommunen har informerat Trafikverket om att ett visst vägsnitt 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 kunnat omhändertas av sjukvårdspersonal inom viss tid.
- Räddningsinsatsen har hindrat skador på miljön och skyddat viktiga naturvärden, bland annat genom att hindra utsläpp av farliga restprodukter i mark samt genom effektivt omhändertagande av släckvatten.

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 åstadkommit när det gäller egendom. Att beskriva förmåga handlar alltså om att beskriva de effekter som förväntas kunna uppnås vid framtida olyckor.

5 Inledande bestämmelse

Fr.o.m. detta kapitel tom kapitel 18 Bilaga C följer handbokens struktur den struktur som föreskrivs för handlingsprogram som görs gemensamt för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, förutom några extra delkapitel i handboken som bedömts nödvändiga.

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.

6 Handlingsprogrammets innehåll och struktur

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 kommer i fråga. Det kan således inte läggas in ytterligare kapitel eller bilagor i kommunens handlingsprogram utöver de som anges i föreskrifterna. Inte heller ska annat innehåll än det som föreskrivs inkluderas i 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, och MSB uppmuntrar kommunerna till helhetssyn och samordning i frågorna. De behöver dock beskrivas i andra dokument. Det är till exempel möjligt att i ett samlingsdokument infoga de antagna handlingsprogrammen som en del, tillsammans med andra motsvarande dokument för andra delar inom krisberedskap, trygghet, folkhälsa med mera. Om sådana delar skulle inkluderas i handlingsprogrammet enligt LSO för olyckor som kan leda till räddningsinsats skulle inte syftet angående mer enhetliga handlingsprogram nås, och syftet med föreskrifterna och de allmänna råden urholkas. MSB:s föreskriftsrätt omfattar inte heller annat än det som gäller för handlingsprogrammen enligt 3 kap. 3 och 8 §§ LSO.

Om ett kommunalförbund ansvarar för vissa delar av kommunens uppgifter enligt LSO och andra uppgifter åligger primärkommunen krävs att förbundet och primärkommunen samordnar arbetet. Föreskrifternas krav gäller för

verksamheterna oavsett vem som har ansvaret och den röda tråden mellan risker, värdering, förmåga och verksamhet behöver finnas.

Om exempelvis ansvaret för vissa uppgifter enligt LSO inte är överskrivet till ett kommunalförbund men ansvaret för att anta handlingsprogram är överskrivet, behöver kommunen beskriva även kvarvarande ansvar i lämpliga styrdokument. Det kan exempelvis vara så att ansvar för brandskyddkontroll och rengöring åligger primärkommunen men att kommunalförbundet ansvarar för uppgifterna enligt LSO i övrigt och därmed antar handlingsprogrammet. Primärkommunen behöver då på lämpligt sätt uppfylla kraven om och beskrivningarna av brandskyddskontroll och rengöring i lämpliga styrdokument som antas i kommunen. Det behöver inte vara separata styrdokument utan delarna kan ingå i andra lokala styrdokument. Styrdokumenten ska inte benämnas handlingsprogram, då det inte får finnas parallella kommunala handlingsprogram. Det bör dock framgå att texterna ifråga svarar mot de delar som inte beskrivs i kommunalförbundets handlingsprogram. Det bör även finnas en hänvisning till dessa dokument i kommunalförbundets handlingsprogram.

Ett annat exempel är att ansvaret för att anta handlingsprogram finns hos respektive primärkommun medan ansvaret för brandförebyggande och räddningstjänst är åligger ett kommunalförbund. Primärkommunen får kommunalförbundets beslutade delar kring brandförebyggande verksamhet som sedan förs in tillsammans med kommunens övriga olycksförebyggande arbete enligt LSO i kommunens handlingsprogram för beslut i respektive kommun. Texterna från kommunalförbundet följer kraven i föreskrifterna men får dock inte benämnas handlingsprogram, då det inte får finnas parallella kommunala handlingsprogram. Rollerna kan även vara omvända, det vill säga att det är kommunen som beslutar om kortare texter som införlivas i kommunalförbundets handlingsprogramsdokument.

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 (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808) och diskrimineringslagen (2008:567) nämnas. En del andra uppgifter är sådant som kommunerna själva har valt att arbeta med. 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 nämna relevanta delar i handlingsprogrammen enligt LSO. Dock ska det sägas att handlingsprogrammen enligt LSO inte har i syfte eller rättsligt har möjlighet att vara det utpekade styrdokumentet för någon av dessa övriga 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 föreskrifterna anges att delkapitel kan läggas till i strukturen för att skapa delkapitel i respektive lägst föreskrivna

kapitelnivå enligt föreskrifternas bilaga 1. Tilläggen får göras i de kapitel som redan finns i den föreskrivna strukturen.

Det innebär att det exempelvis kan läggas till delkapitel såsom 1.1 och 1.2 i kapitel 1, men inte adderas delkapitel i kapitlet Räddningstjänst – förmåga och verksamhet. Det finns ju redan föreskrivna delkapitel i det kapitlet.

Däremot kan kommunen lägga till delkapitel i kapitlet Räddningstjänst – förmåga och verksamhet i de kapitel som ska finnas enligt föreskrifternas bilaga 1. Kommunen kan exempelvis för ett handlingsprogram för räddningstjänst använda sig av delkapitlen 7.2.1 och 7.2.2, men inte addera ett kapitel 7.6. Det är också så att det anges i 2 § att ytterligare delkapitel kan tillföras i enlighet med 8 §. Där anges (se nedan) att kommunen ska lägga till ytterligare olyckstyper utifrån lokala förhållanden som separata delkapitel och då blir det tillåtet.

I 3 § anges att kommunens handlingsprogram – både förebyggande och räddningstjänst – ska omfatta de olyckor som kan leda till räddningsinsats vid fredstida förhållanden. Handlingsprogrammen för räddningstjänst ska även omfatta förhållanden vid höjd beredskap. Det innebär i praktiken för de gemensamma handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst att kapitlet om Förebyggande – förmåga och verksamhet inte ska omfatta förhållanden vid höjd beredskap. I övrigt ska de omfatta både fredstid och höjd beredskap, se Bilaga 1 Höjd beredskap. Men om kommunen inte finner anledning utifrån sina lokala förhållanden att beröra höjd beredskap i exempelvis kapitel 6 Mål är det inte ett tvång att inkludera det. Den röda tråden mellan risker – värdering – mål – förmåga och verksamhet behöver dock vara tydlig.

I LSO anges inte under vilka förutsättningar som det krävs att ett handlingsprogram behöver ersättas med ett nytt. MSB har inte heller föreskriftsrätt för annat än innehåll och struktur, det vill säga inte för kriterier för revidering. Däremot anges i förarbetena till nuvarande LSO att handlingsprogrammen ska spegla de faktiska förhållandena. I föreskriften riktas därför kravet gentemot innehållet och det anges i föreskrifterna att handlingsprogrammen ska återspegla det faktiska och förväntade läget.

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.

Här tydliggörs också i 3 § att handlingsprogrammen ska innehålla beskrivningar på en övergripande nivå. Då handlingsprogrammen utgör kommunens politiska styrdokument för skydd mot olyckor som kan leda till räddningsinsats behöver skrivningarna inte bli alltför detaljerade eller inkludera alltför verksamhetsspecifika frågor. I de allmänna råden anges att beskrivningarna i handlingsprogrammet bör

grunda sig på ett mer detaljerat arbete och att dokument som beskriver sådant arbete bör beskrivas och anges i dokumentförteckningen som ska utgöra bilaga A i handlingsprogrammet.

7 Inledning

I detta kapitel ska det framgå att dokumentet utgör handlingsprogram för förebyggande verksamhet enligt 3 kap. 3 § LSO och/eller för räddningstjänst enligt 3 kap. 8 § LSO. Kommunen kan välja att benämna dessa handlingsprogram efter kommunens ordinarie nomenklatur för styrdokument, men här behöver det vara tydligt att de i så fall tillika utgör handlingsprogram. Det ska även framgå vilken kommun eller vilka kommuner som handlingsprogrammet gäller. Om handlingsprogrammen exempelvis gäller några eller alla kommuner i ett kommunalförbund ska det skrivas ut vilka dessa kommuner är.

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 befolkningens mängd i kommunen som helhet och i dess tätorter, total areal, kommuntyp av kommun enligt SKR:s kommungruppsindelning¹⁰, 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. I de allmänna råden anges ett par parametrar som minst bör ingå.

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

¹⁰ <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>. Besökt 2021-05-21.

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.

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 genom 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 kulturminnesmärket 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 Storälven 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.

9 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, men hur beslutsfördelningen ser ut inom kommunen bestäms av kommunen i enlighet med kommunallagen (2017:725).

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. Ett exempel på område som kan beskrivas är ansvarsfördelningen angående brandvattenförsörjningen. Samverkan med andra utanför kommunen lyfts i nedanstående kapitel.

Det ska av kapitel 3 Styrning av skydd mot olyckor också framgå vem som antagit handlingsprogrammen och när. Med ”vem” avses politisk nämnd, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller de politiska ”instanserna” i kommunalförbund¹¹. 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. Detta är upp till kommunen. 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 dock följas.

Exempelskrivningar

Handlingsprogrammet är antaget 2021-10-29 av kommunfullmäktige. Kommunens ansvar enligt LSO åligger som utgångspunkt nämnden för samhällsskydd och beredskap. Ansvaret för att förebygga trafikolyckor, drunkningar och utsläpp av farliga ämnen åligger dock Gatu- och fastighetsnämnden, Kultur- och idrottsnämnden samt Tekniska nämnden. Tekniska nämnden har ansvar för brandvattenförsörjning genom fungerande brandpostnät på strategiska platser. Nämnden för samhällsskydd och beredskap har samordningsansvaret för kommunens skydd mot olyckor enligt LSO.

¹¹ I ett kommunalförbund med direktion utgör direktionen både nämnd och fullmäktige.

10 Risker

10.1 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 2021:1 ska beskrivningen delas in i en övergripande nivå och en mer detaljerad nivå per olyckstyp. Beskrivningen behöver innefatta allt från olyckor som är vanligt förekommande till olyckor som kan inträffa sällan.

Beskrivningen av risker i handlingsprogrammen bör beskrivas 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. Stöd för hur kommunen kan angripa detta arbete finns i bilaga 2 till denna handbok, kompletterande stöd till kommunens riskanalysarbete.

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

10.2 Övergripande beskrivning

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

- tidigare inträffade olyckor (beskrivs ytterligare i efterföljande delkapitel med beskrivning per olyckstyp)
- samhällsutveckling inklusive demografi
- geografi och särskilt skyddsvärda naturmiljöer
- bebyggelse med kulturhistoriska värden och anläggningar där stort antal personer vistas och utrymning är en kritisk faktor
- samhällsviktig verksamhet^{12,13} och kritisk infrastruktur
- farliga verksamheter¹⁴ och transporter av farligt gods
- antagonistiska hot, avsiktliga händelser kopplat till sociala risker

Anledningen 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 för exempelvis antalet omkomna/allvarligt skadade eller på bebyggelse med kulturhistoriska värden. Det kan finnas farliga verksamheter, såsom tunga industrier, Seveso-verksamheter¹⁵, 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 översvänningsrisker 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 terroråd och andra

¹² Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område redovisas i kommunens risk- och sårbarhetsanalys enligt MSB:s föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).

¹³ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/vad-ar-samhallsviktig-verksamhet/>. Besökt 2021-05-21.

¹⁴ 2 kap. 4 § LSO

¹⁵ 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.

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.¹⁶ Lokala förhållanden kan även variera över tid och årstid, exempelvis avseende befolkningsfördelning och väderförhållanden.

Kommunen behöver även, i förekommande fall, presentera information om omgivande kommuners berörda risker och hur dessa förhållanden kan påverka den egna kommunen, avseende exempelvis geografiska förhållanden, såsom skog och vattendrag, 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 av risker för olyckor, såsom förändrat klimat med extrema väderhändelser, demografiska förändringar med ökad andel äldre i befolkningen, urbanisering med överbefolkade storstäder etc.¹⁷ Den 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 andra riskanalyser som exempelvis 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 enligt LSO ska enbart risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser finnas med. Det innebär att olycksförebyggande arbete mot andra olyckor än de som kan leda till räddningsinsats inte ska inkluderas i handlingsprogrammen enligt LSO. Detta kan, om kommunen så önskar, beskrivas i andra underliggande dokument.

Exempelskrivningar

Ytterligare förhållanden behöver belysas men nedan ges exempel på en inledande övergripande beskrivning av risker utifrån lokala förhållanden. Även den framtida förväntade utvecklingen av olyckor inklusive sällanhändelser behöver beskrivas. Förhållanden vid höjd beredskap berörs avslutningsvis.

Risken inom kommunens 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.

¹⁶ EU-direktiv 2002/59/EG "Övervakningsdirektivet". Implementeras i svensk lagstiftning genom fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Ej beslutat - för remissförslag se Transportstyrelsens hemsida: <https://transportstyrelsen.se/sv/Regler/utgangna-remisser/remissforslag-pa-reviderade-skyddade-platser/>

¹⁷ MSB. 2016. *Framtidsstudie år 2030 – med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. MSB1062.

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 kommunens geografiska område finns dessutom skredkänsliga och översvämningskänsliga områden.*
- *Inom kommunens 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 utombus 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 utombus. Vid jämförelse med riksgenomsnittet och per tusen invånare ligger kommunen något lägre för bränder i byggnader och något högre för bränder utombus¹⁸. 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.

Risken inom kommunens geografiska område för höjd beredskap utgår från länsstyrelsens beskrivning av aktuell hotbild. Inom kommunens geografiska område finns det flera samhällsviktiga verksamheter, som vid ett bortfall, kan påverka befolkningens överlevnad men som också på sikt kan påverka landets försvarsförmåga. De samhällsviktiga verksamheter som identifierats som prioriterade bedöms också kunna vara sannolika mål vid ett väpnat angrepp. De verksamheter som identifierats, tillhör samhällsfunktioner som berör transporter, drivmedel, elförsörjning samt telekommunikationer.

¹⁸ MSB. 2021. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag som stöd och förjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. MSB1790 – juni 2021.

De två mest framträdande förhållandena som identifierats kunna leda till stora skador och skadeutfall under böjd beredskap är:

Ett angrepp med fjärrstridsmedel, där framförallt, samhällsviktiga funktioner förbekämpas bedöms vara det initialt största hotet mot kommunen. De inledande angreppen med fjärrstridsmedel bedöms framförallt riktas mot knutpunkter för både väg- och järnvägstransport, drivmedelsdepåer samt knutpunkter för el- och telekommunikation.

Det andra förhållandet, i ett senare skede, kommer att utgöra grunden för planering och dimensionering av kommunens räddningstjänst är ett begränsat väpnat angrepp inom kommunens geografiska område med större markstrider som följd. Risk för flyganfall mot mål i anslutning till kommunens tätorter bedöms också som sannolika i anslutning till markstrider.

10.3 Beskrivning per olyckstyp

Beskrivningarna i handlingsprogrammen bör bygga på ett mer detaljerat riskanalysarbete, där allt från olyckor som är vanligt förekommande till olyckor som inträffar sällan beaktas. Beskrivningen kan ses som en sammanfattning av det detaljerade riskanalysarbetet. Som stöd till riskanalysarbetet och som ett kunskapsunderlag finns MSB:s rapport Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats¹⁹ 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 skred²⁰, översvämningar²¹, skyfall, oljeutsläpp till sjöss²² 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.

10.3.1 Föreskrivna olyckstyper

Kommunen ska utöver den övergripande beskrivningen även beskriva sina risker utifrån lokala förhållanden mer specifikt för nedanstående olyckstyper, enligt 8 § i föreskrifterna. Det är olyckstyper som i större utsträckning kan inträffa inom varje kommun och resultera i stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom och/eller miljö,

¹⁹ MSB. 2021. *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. MSB1790 – juni 2021.*

²⁰ www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/skred-ras-och-erosion. Besökt 2021-05-21.

²¹ www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/oversvamning/oversvamningskarteringar-och-samordning. Besökt 2021-05-21.

²² <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne/olieskadeskydd/> Besökt 2021-05-21.

samt omfattande räddningsinsatser. Numreringen ska inte ses som att det förekommer någon rangordning i viktighet bland olyckstyperna, utan är enbart av föreskriftstekniska skäl.

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 CBRNE²³ (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.

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.

För att fånga bredden inom olyckstypen kan kommunen använda sig av för kommunen relevanta underolyckstyper. Det kan exempelvis vara underolyckstyper enligt nedanstående. Notera att olycka med farliga ämnen och drunkning inte har specificerats ytterligare i detta exempel och därför inte finns med i listan nedan. Olycka med farliga ämnen innefattar främst utsläpp av farliga ämnen och kan

²³ <https://www.msb.se/CBRNE>. Besökt 2021-05-21.

därutöver specificeras på olika sätt, medan drunkning inte har någon tydlig undertyp.

- Brand i byggnad:
 - Brand i bostad
 - Brand i vårdmiljö
 - Brand i skola eller förskola
 - Brand i allmänna verksamheter såsom handel, hotell, restaurang och danslokal
 - Brand i industri
- Brand utomhus
 - Brand i skog eller mark
 - Brand i fordon
- Trafikolycka
 - Trafikolycka, personbil
 - Trafikolycka, tunga fordon
 - Spårtrafikolycka
- Naturolycka
 - Översvämning
 - Ras eller skred

Det finns ytterligare underolyckstyper av olyckor än de som anges här ovan Detta kan vara olyckor som varierar i förekomst och omfattning mellan kommunerna, såsom brand i fartyg eller andra olyckor med fartyg, flygolycka, dammbrott, oljeutsläpp längs kust med flera.

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.

Kommunen kan även i sin beskrivning av olyckstyperna beskriva olika typer av miljöer som olyckorna kan inträffa i, exempelvis i tunnlår, undermarksanläggningar eller höga byggnader. Om det finns stora geografiska skillnader inom en kommun kan kommunen delas in i olika områden och riskbeskrivningen per olyckstyp beskrivas för de olika områdena. Områdena kan delas in i till exempel tätort²⁴ och landsbygd. Att dela upp riskbeskrivningen för olika olyckstyper i olika geografiska områden möjliggör att differentiera behovet av förmåga. Kommunen kan även utifrån behov beakta perspektiven oavsiktliga och avsiktliga mänskliga handlingar i förhållande till olyckstyperna, vilket bl.a. kan påverka det förebyggande arbetet.

²⁴ En tätort har sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare, SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/tatorter/>. Besökt 2021-05-21.

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 samhällsutveckling som beskrivs i handlingsprogrammets kapitel 2 Beskrivning av kommunen (tredje punkten i allmänna råden till 5 §) bör ingå i kunskapsunderlaget för att se hur dessa påverkar risker utifrån lokala förhållanden. 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.

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.

10.3.2 Kompletterande olyckstyper

Enligt 8 § i föreskrifterna ska kommunen komplettera med olyckstyper utifrån lokala förhållanden. De ska likt ovanstående olyckstyper beskrivas i egna delkapitel i kapitel 4 Risker. Kompletterande delkapitel med olyckstyper bör placeras efter den sista olyckstypen i listan ovan, det vill säga som delkapitel 4.8 och så vidare. Om kommunen tycker att det finns fog för att istället lägga in de kompletterande olyckstyperna emellan de redan föreskrivna olyckstyperna går det bra. Det är dock inte meningen att ordningen mellan de från början listade olyckstyperna i föreskrifterna ska ändras.

Avsikten är inte att underolyckstyper som redan ingår i någon av de föreskrivna olyckstyperna ska omformas till egna kompletterande olyckstyper i egna delkapitel, utan de beskrivs under respektive olyckstyp.

De kompletterande olyckstyperna och tillhörande undertyper av olyckor som beskrivs ska uppfylla kriterierna för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § LSO, då handlingsprogrammet har denna avgränsning utifrån 3 kap. 3 och 8 §§ LSO.

Olyckstypen nödställd person lyfts fram i de allmänna råden som en olyckstyp som kommunen bör överväga att lägga till. När det gäller undertyper i denna olyckstyp är det oftast framförallt fastklämd person och självmord eller självmordsförsök, som kan leda till stora konsekvenser på liv och hälsa. Alla sådana händelser som inryms här är inte alltid att betrakta som olyckor som kan leda till räddningsinsats enligt LSO (kan exempelvis vara sjukvårdsuppdrag eller hjälp till polis), men i vissa fall kan kriterierna anses vara uppfyllda. För utvecklat resonemang kring ansvarsfördelning och stöd kring suicid, se rapport ”Samverkan

mellan polis, sjukvård, SOS Alarm och räddningstjänst vid hot om suicid”²⁵. Se även konsekvensutredningen²⁶ till föreskrifterna för utvecklade överväganden angående just självmord och självmordsförsök.

Exempelskrivningar

Nedan ges inledande exempel för brand i byggnad och trafikolycka. Förhållanden vid höjd beredskap berörs i ett eget stycke i slutet.

Brand i byggnad

Brand i byggnad är en olyckstyp som kan delas in i flera olika undertyper av olyckor som, inom kommunens 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 invånare²⁷. 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 kommunens 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 kommunens geografiska område är fritidsbus och flerbostadsbus. 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 kemiska och tillverkningsindustrier, vilket kan påverka den framtida risken för olyckor med bränder i byggnad.

²⁵MSB. 2015. "Samverkan mellan polis, sjukvård, SOS Alarm och räddningstjänst vid hot om suicid". MSB0088-09.

²⁶MSB. 2021. Konsekvensutredning vid regelgivning – Föreskrifter och allmänna råd om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. Ärendenr MSB2020-1116.

²⁷MSB. 2021. Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. MSB1790 – juni 2021.

Trafikolycka

Trafikolyckor är en vanligt förekommande olyckstyp och det inträffar regelbundet olyckor med svåra personskador och dödsfall inom kommunen. 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.

Höjd beredskap

Bostadshus i flera våningar är normalt solida konstruktioner försedda med vatten och el (eventuellt gas i begränsad omfattning). Angrepp kan innebära flera raserade flerbostadshus. Det förväntas då finnas ett okänt antal drabbade personer i och runt byggnaden. På grund av någon form av vapenverkan, som inte är känd vid insatsens början, sker en fullständig kollaps eller partiell kollaps av byggnaden. Sannolikt kommer det också initialt att förekomma bränder i rasmassorna samt att det finns oexploderad ammunition i eller i anslutning till rasmassorna.

Andra byggnadstyper som drabbas av angrepp inom kommunens geografiska område och med byggnadsras som följd är byggnader knutna till samhällsviktig verksamhet exempelvis drivmedelsdepåer, industriområde med kemisk industri eller tillverkningsindustri. Strukturen på rasmassorna avgör vilken metod som är lämplig metod för att frilägga de innestängda. Maskiner och byggmaterial kan sedan väljas med utgångspunkt från byggnadsmaterialet.

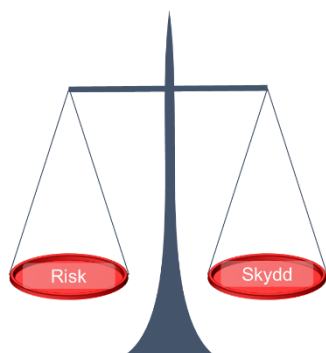
Utifrån länsstyrelsens antagande vad gäller hotbild baseras riskbilden för höjd beredskap på tre parallella typhändelser som innefattar raserade byggnad och brand. Bostadshus såväl som industribyggnader.

11 Värdering

Utifrån beskrivningen av riskerna i tidigare kapitel behöver kommunen värdera riskerna. Kommunen behöver värdera om skyddet kan anses vara tillfredsställande och likvärdigt. Här kan kommunen jämföra sig med andra, likvärdiga kommuner, olika delar av kommunen och med motsvarande andra likvärdiga delar i andra kommuner (exempelvis landsbygd med liknande landsbygd). Det behöver göras värderingar per olyckstyp men också mellan olyckstyperna. Det kan vara ett komplicerat steg i kommunens arbete, men värderingen är viktig för att sedan gå vidare i nästa steg med att sätta mål och på ett övergripande sätt beskriva förmåga och verksamhet. Värderingen bör såsom det anges i de allmänna råden innehålla en slutsats om riskerna och skyddet, som en brygga över till målen. Frågor som skulle kunna ställas i detta steg är om riskerna som finns i kommunens område är acceptabla, vilka delar av det befintliga skyddet som är helt avgörande att upprätthålla och om mål behöver antas i handlingsprogrammet för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd?

Ett exempel på vad som kan värderas är huruvida det finns områden där det inträffar många olyckor, men där tiden till att en räddningsinsats kan påbörjas är lång. Värderingen i detta fall 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 åtgärder vidtas genom att en räddningsinsats kan påbörjas i området. Är skyddet tillfredsställande och likvärdigt? Om bedömningen är att det inte kan anses vara det, kan kommunen redan här reflektera över och förbereda sin syn på hur skyddet skulle kunna bli tillfredsställande och likvärdigt.

Figur 2. Vågskål, risk och skydd.



För att kunna värdera förmågan till räddningsinsats och bedöma om den är tillräcklig krävs därför djupare analyser som ett underlag för att skyddet ska vara i balans med riskerna i kommunen, figur 2.

Ett sätt för kommunen att skaffa sig en uppfattning om vilken nivå av skydd som finns i kommunen och se hur väl de nationella målen uppfylls är som ovan nämnts att jämföra sig med andra kommuner med liknande struktur och förutsättningar, eller att jämföra sig med

riksgenomsnittet där så är lämpligt. När nu handlingsprogrammen förväntas bli enhetligare och mer jämförbara underlättas sannolikt sådana jämförelser, vilket är ett av syftena med lagändringen som har gjorts nyligen. Det är således både kommunerna och tillsynsmyndigheten (MSB) som kan dra nytta av detta.

Utifrån en sådan jämförelse kan kommunen få en indikation på vilken ”nivå” den egna kommunen ligger på samt vilka mål och vilken förmåga och verksamhet som liknande kommuner har satt i handlingsprogrammen. Ett bra verktyg för

jämförelser är MSB:s statistikverktyg IDA²⁸ där man kan ta fram detaljerad statistik om kommunernas genomförda räddningsinsatser. Det ska dock sägas att vissa, mer kvalitativa jämförelser kan vara utmanande och att statistik är *en* del av underlaget.

Riskvärdering handlar alltså om att ta ställning till riskerna och skyddet, men det är också i denna del av arbetet som kommunen kan börja förbereda inför kommande steg angående vad som behöver göras för att skyddet ska kunna anses vara tillfredsställande och likvärdigt.

Första steget är att här i värderingen identifiera om det finns risker i de lokala förhållandena som behöver hanteras och i så fall vilka de är. Nästa steg är att formulera mål om relevanta delar i skyddet och kommunens verksamhet och om vilken effekt som kommunen ska uppnå utifrån medborgarens perspektiv. Detta berörs i nästa kapitel i handboken. Därefter följer steget att slå fast hur förmåga och verksamhet behöver se ut och att ta fram åtgärder som syftar till att uppnå målen och skapa effekterna som önskas för ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. Åtgärder kommer således rent konkret inte in förrän i senare steg, men det blir samtidigt ofta i riskvärderingen tydligt vad som behöver åtgärdas eller vilka möjligheterna är att jobba med att minska sannolikheterna för olyckor eller konsekvenserna av desamma. Detta senare steg berörs under förmåga och verksamhet, där kommunen beskriver vilken förmåga och verksamhet som behöver finnas utifrån lokala förhållanden för att nå de nationella och lokala målen, men bör tydligare komma till uttryck i mer detaljerade dokument, såsom exempelvis verksamhetsplaner eller motsvarande.

I dessa delar av arbetet kan olika standarder om riskvärdering och även om riskreducering tjäna som inspiration i arbetet, såsom exempelvis ISO²⁹ och IEC³⁰.

Förslag till riskreduktion

De åtgärder som kommunen genomför för att påverka sannolikheten för och/eller konsekvenserna av olyckor kan behöva vara av olika slag i olika delar av kommunen för att kunna uppnå en likvärdig skyddsnivå i alla delar av kommunen, se figur 3.

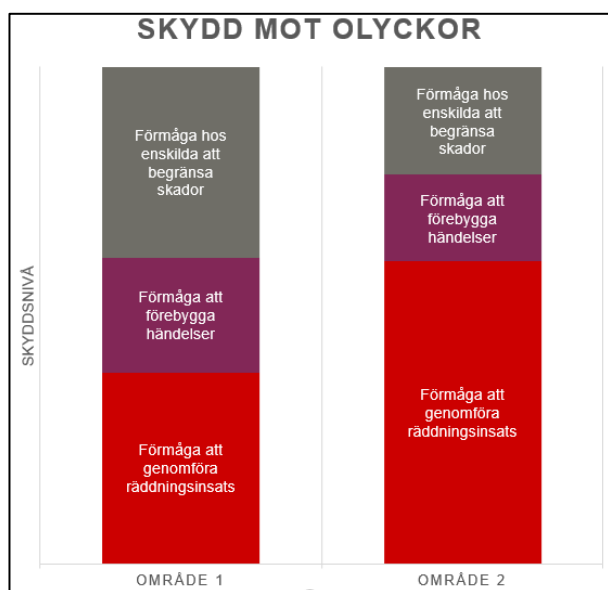
En kommundel med många olyckor och långa responstider kan behöva hanteras även om den ”vägs upp” av att resterande delar av kommunen har goda värden angående dessa parametrar. Geografiskt uppdelad information (GIS) kan skapa denna förståelse. Exempelvis kan förmågan hos enskilda att begränsa skador behöva vara högre i ett område där förmågan att genomföra räddningsinsats är lägre, till exempelvis på grund av längre körtider. På exempelvis vårdhem kan det behövas både en snabb responsförmåga hos räddningsresurser som hos personal

²⁸ <http://ida.msb.se>. Besökt 2021-05-21.

²⁹ SS-ISO 31000:2018, Riskhantering - Vägledning

³⁰ International Electrotechnical Commission. *Risk management – Risk assessment techniques*. ISO/IEC 31010:2009.

på vårdboendet för att skapa ett likvärdigt och tillfredsställande skydd för den boende.



Figur 3. Schematisk bild: Förmåga för att skapa en likvärdig skyddsnivå uppnås på olika sätt beroende på olikheter i risker men även geografiska och demografiska olikheter.

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
- andra aktörer såsom väktare, vaktmästare på skolor med flera 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.

Arbetet med att i samband med värderingen överväga vilka åtgärder som skulle kunna ha effekt på sannolikheterna och konsekvenserna vid olyckor fortsätter såsom nämnts i kommande steg. Det har dock lagts i detta kapitel för att utgöra en grund inför att formulera målen. Målen behöver vara relevanta och sikta in sig på de delar av skyddet för medborgarna som ger bäst effekt och säkerställer ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. För att gå vidare och kunna formulera relevanta mål i nästa steg som ger effekt på skyddet behöver kommunen sannolikt göra överväganden och analyser i värderingssteget av möjligheterna och utmaningarna. Såsom de allmänna råden till 9 § anger behöver kommunen i sin

värdering dra slutsatser som grund för formuleringen av målen och som också indirekt ligger till grund för utformningen av förmåga och verksamhet. Den röda tråden behöver göras tydlig även i detta steg.

Exempelskrivningar

Skyddet inom kommunen för de risker som orsakar flest olyckor har värderats och bedöms i stort sett uppfylla målet om ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. Kommunen bedömer att de åtgärder som vidtagits för att förhindra brand gett effekt inom allmänna byggnader som skolor och vårdlokaler, där riskerna för dessa typer av olyckor bedöms ligga på acceptabla nivåer. Det har inträffat ett antal tillbud som stannat i tidigt skede beroende på begränsande förebyggande åtgärder. Verksamheten med att minska risker för bränder i skolor behöver ständigt fortgå med anledning av de stora konsekvenser sådana olyckor kan leda till.

Bostadsbränder har kommunen ett fortsatt något högre utfall på skador än riksgenomsnittet och bedöms i riskvärderingen inte vara på en acceptabel nivå. Här behöver kommunen fortsätta med pågående förebyggande åtgärder, men även vidta ytterligare åtgärder för att minska antalet olyckor eller konsekvenser av dessa. Kommunen bedömer att andelen äldre i befolkningen kommer att öka under de kommande åren och ser därför ett behov av olika åtgärder för att säkerställa ett skäligt brandskydd i såväl äldreboenden som bostäder för denna grupp.

Kommunen har historiskt sett kunnat hantera alla de olyckor som hänt genom kommunala räddningsinsatser utan någon brist på resurser. Inom området trafikolyckor klarar kommunens räddningstjänst i huvudsak de uppdrag och beslutade tider som avses med undantag gällande Storskogsvägen via Storskog där bedömningen görs att risknivån behöver minska. Kommunen behöver undersöka åtgärdsalternativ för att antingen minska antalet olyckor som sker i området eller minska konsekvenserna i för de fall de inträffar, exempelvis genom att minska tiden till att en räddningsinsats kan påbörjas i området. Inledningsvis kommer kommunen att utveckla möjligheten till snabbare förstainsats inom detta område för att kunna påbörja identifierade nyckeluppgifter vid räddningsinsatserna och på så sätt minska konsekvenserna vid trafikolyckor i detta område.

12 Mål

12.1 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 propositionen³¹ 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

³¹ Prop. 2002/03:119

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.³² År 2010 antog MSB på regeringens uppdrag en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda.³³ 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 betonas³⁴, vilket fångas i föreskrifternas del om förmåga till räddningsinsats.

12.2 Kommunens mål

Utifrån de nationella målen ska kommunerna i sina handlingsprogram ange de lokala mål (så kallade ”verksamhetsmål”) som bedöms nödvändiga för att nå de nationella målen utifrån den lokala riskbilden.³⁵ De lokala målen bör formuleras som övergripande mål och ska ange vilken effekt kommunen vill uppnå med sin verksamhet. Det innebär att kommunen formulerar målen utifrån slutsatserna i värderingen som har gjorts i ett tidigare steg. Det här är ett viktigt steg i att åstadkomma den röda tråden mellan risker – värdering - mål – förmåga och verksamhet i kommunen, så att de lokala förhållandena får genomslag i kommunens arbete med att sträva mot de nationella målen.

De lokala målen bör vara möjliga att följa upp. 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. 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.

³² Prop. 2019/20:176

³³ MSB. 2009. *En nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda*, Dnr 2009-14343.

³⁴ Prop. 2002/03:119

³⁵ Prop. 2002/03:119

Målen styr vilken förmåga och verksamhet som kommunen ska ha, se efterföljande kapitel. Såsom nämndes i kapitel 11 Värdering har kommunen sannolikt i det steget redan påbörjat övervägandena och analysen av vilken förmåga och vilka åtgärder som kan vara relevanta för att få effekt och således uppnå målen och möta den lokala riskbilden.

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. I propositionen till LSO 2003 benämndes dessa lokala mål prestationsmål. MSB:s mening är att prestationsmål beskriver åtgärder eller aktiviteter på verksamhetsnivå och därmed passar bättre i exempelvis verksamhetsplaner och dylikt, inte politiskt antagna handlingsprogram.

För att genomföra åtgärderna kan det vara nödvändigt att samverka inom och mellan kommuner eller med andra aktörer 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 olycksundersökningar 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 lever och vistas i kommunen behöver öka. De särskilda målsättningar kommunen beslutat om är att

- *Minska antalet bränder och skador till följd av bränder i bostäder och fritidsbus 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 gäst befolkade delar genom att skapa en snabb insats med förstinsatsperson gällande området Finbo.*
- *Den enskilde fastighetsägarens förmåga och vilja att ta eget ansvar för sitt brandskydd ska öka.*

För att minska antalet bränder och konsekvenserna av desamma i villor och fritidsbus är den enskilde fastighetsägarens kunskap och förmåga central. Kommunen ska arbeta aktivt för att

stödja och hjälpa den enskilde att öka sin kunskap och förmåga att förebygga bränder och hantera eventuellt uppkomna bränder.

- Skyddet för särskilt riskutsatta personer ska öka så att deras förutsättningar vid brand förbättras.

Vissa grupper i samhället har en förhöjd risk att allvarligt skadas eller omkomma till följd av brand. För att öka dessa gruppers skydd behöver särskilt anpassade åtgärder vidtas. För att uppnå detta behöver samverkan mellan olika kommunala förvaltningar och andra organisationer ske.

- Insatstiderna i Storskog ska förkortas.

En snabb insats är många gånger av stor betydelse för att effektivt kunna begränsa eller bryta ett skadeförlopp. Tiderna till insats i några geografiska områden i kommunen är inte tillfredsställande och kan inte genomföras inom godtagbar tid. Därför behöver åtgärder vidtas för att kunna utföra förstainsatser inom godtagbar tid.

13 Förebyggande - förmåga och verksamhet

13.1 Utgångspunkter

Av förarbetena till förändringarna i lagstiftningen³⁶ 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. Här kan det vara viktigt att analysera orsakerna till varför en olycka inträffar och varför utfallet av olyckan blir som den blir. Den kunskapen är av stor vikt för att kunna vidta effektiva och verkningsfulla åtgärder.

Vidare finns även behov av att säkerställa att skyddet i de byggnader och anläggningar där riskerna för allvarliga konsekvenser i samband med en uppkommen brand är särskilt stora uppfyller samhällets krav. Avseende den

³⁶ Prop.2019/20:176

förebyggande del i kommunens ansvar som pekas ut i 3 kap.4§ LSO avseende rengöring och brandskyddskontroll 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. Handlingsprogrammets 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.

13.2 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.³⁷ ”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 skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal eller egendom och i

³⁷ MSB. 2016. *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor*, Publikationsnr MSB474 - reviderad mars 2016.

övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Exempel på sådana anläggningar är viss industriell verksamhet, flygplatser och dammanläggningar.

Samordning som behövs för att hålla förteckningen av byggnader och anläggningar aktuell kan tas med, exempelvis mellan byggnadsnämnd och den som utför kommunens tillsyn enligt LSO. I MSB:s föreskrifter³⁸ om kommunal tillsyn finns närmare reglering för hur tillsynsverksamheten ska planeras och utföras.

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.

Verktøget 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.

³⁸ Ej beslutade vid denna handboks slutförande

13.3 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. Det kan innebära att kommunen genom olika insatser stärker den enskilde att förebygga olyckor eller bistå vid inträffade olyckor. Det kan exempelvis innebära att utbilda den enskilde i brandsäkerhet och vattensäkerhet eller informera om vad den kan göra för att stödja och påkalla hjälp. 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.³⁹ Åtgärder bör vidtas för att minska antalet bostadsbränder samt antalet omkomna och skadade till följd av bränder.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

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 skadeavhjälpan

³⁹ MSB. 2021. *Inriktning av nationell strategi för stärkt brandskydd genom stöd till enskilda*, MSB1687 – mars 2021.

⁴⁰ Prop.2019/20:176

⁴¹ MSB. 2020. *Brandsäker bostad för alla-stärkt brandskydd för särskilt riskutsatta individer*, MSB1659 - december 2020.

⁴² MSB. 2015. *Att kommunicera brandskydd: vägledning för riktade kommunikationsinsatser*, MSB948.

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.

13.4 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 (brandskydds kontroll) är delegerat till räddningstjänstförvaltningen i kommunen. På uppdrag av räddningstjänstförvaltningen utförs rengöring och brandskydds kontroll av två privata aktörer som innebar varsitt distriktet 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 brandskydds kontroll 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) årsarbetskrafter för brandskydds kontroll och (y) för rengöring. Detta finns utförligare beskrivet i kommunens rapport med diariernr 20xx-12xx. Det södra omfattar ett behov av (x) brandskydds kontrollanter och (y) sotare. Detta finns utförligare beskrivet i kommunens rapport med diariernr 19xx-1xx4.

Frister för brandskydds kontroll 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 brandskydds kontroll 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.

13.5 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. Föreskrifträtten 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 primärkommuner, kommunalförbund och länsstyrelser samverkar i dessa frågor så att endast en föreskrift gäller för ett visst geografiskt område.⁴³ Hur kommunen organiserar och samverkar kring arbetet med eldningsförbud bör därför beskrivas under detta avsnitt i handlingsprogrammen. Själva ansvarsfördelningen kan inkluderas i kapitel 3 Styrning av skydd mot olyckor.

⁴³ MSB. 2019. Vägledning om eldningsförbud. MSB1390 - maj 2019.

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, suicidprevention, 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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. Det kan även nämnas här att det enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) finns en skyldighet för en myndighet att samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.

Ett område som har kopplingar till LSO och brandsäkerhet är LBE och lagen (2014:799) om sprängämnesprekurser. Räddningstjänstorganisationen i

⁴⁴ MSB. 2018. *Räddningstjänsten roll i lov- och byggprocessen*, MSB1143 - januari 2018.

⁴⁵ MSB. 2020. *Brandsäker bostad för alla-starkt brandskydd för särskilt riskutsatta individer*, MSB1659 - december 2020.

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 verkningfulla och effektiva samverkar vård- och omsorgsnämnden med räddningstjänstförvaltningen.

14 Räddningstjänst – förmåga och verksamhet

Förutom nedanstående stöd finns även en rapport framtagen om förmåga, som heter ”Förmåga till räddningsinsats”⁴⁶, som finns på MSB:s hemsida.

14.1 Utgångspunkter

Räddningstjänsten i kommunen ska planeras och organiseras 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. Risker 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 insattstider, stor andel människor med vårdbehov, industri med farlig verksamhet är variationer som kan behöva beaktas för ett likvärdigt skydd. Den röda tråden mellan risker – värdering – mål – förmåga och verksamhet behöver bli tydlig.

Förmåga till räddningsinsats återfinns i 12-13 § i föreskrifterna och fokuserar på möjligheten att åstadkomma effekter, såsom tidigare har nämnts i kapitel 4 Risk, förmåga och effekter. Beskrivningarna enligt paragraferna ska ses som att de syftar till att tillsammans beskriva en bild av förmågan. Den indirekta definitionen som inleder 12 § har också giltighet på 13 § och övriga förmågebeskrivningar. Förmåga till räddningsinsats ska därför utgöras av en beskrivning av effekter som ska uppnås och de resurser som behövs. I 3 kap. 8 § LSO anges att resurserna ska beskrivas som *en* del av förmågan. I kapitel 4 Risk, förmåga och effekter i handboken utvecklas kort tankekedjan effekter – uppgifter – resurser, vilket här nedan fördjupas angående räddningstjänst. För mer detaljer hänvisas även till ovan nämnda fördjupning om förmåga till räddningsinsats.

I den övergripande beskrivningen ska tillgång till resurser beskrivas, och hur snabbt dessa resurser kan vara skadeområdesnära och påbörja arbetet med att påverka olycksförloppet och 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 utifrån övriga förutsättningar. Fokus i båda beskrivningarna ska vara på effekter.

⁴⁶ MSB. 2021. *Förmåga till räddningsinsats – Fördjupning till handbok om innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram*. Publikationsnr MSB1791 – juni 2021.

14.2 Övergripande beskrivning

I LSO 1. kap. 2 § framgår att en räddningsinsats ska genomföras vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. 12 § i föreskrifterna inleds med en definition av förmåga för de insatser som kommunen har skyldighet att ingripa vid där effekterna som kan åstadkommas är centrala. Beskrivningen vilka effekter som ska uppnås tar sin utgångspunkt i de nationella mål som kan tydliggöras i lokala mål utifrån 10 §. Effekterna gäller således effekter på liv och hälsa, egendom och miljö.

I 12 § finns ett antal parametrar som behöver beröras i beskrivningen. Varje punkt i punktlistan i 12 § behöver inte hanteras en efter en utan beskrivningarna kan vävas ihop, utifrån hur kommunen önskar formulera denna övergripande beskrivning. Som avslutning på 12 § anges att variationen i förmåga över kommunens geografiska område och över tid ska beskrivas. De allmänna råden anger att det med ”över tid” avses variationer över exempelvis dygnet eller året. Det kan också vävas in på lämpliga ställen, där variationer förekommer.

Viss överlappning kan komma att ske i detta kapitel med resursbeskrivningen enligt 14 – 17 §§ nedan, som handlar om ledning samt samtidiga och omfattande räddningsinsatser. Kommunerna kan välja hur den överlappningen bäst kan hanteras, exempelvis genom att referera mellan kapitlen.

14.2.1 Tillgång till egna resurser

Kommunen ska i sitt handlingsprogram ge en översiktlig beskrivning av vilka resurser i form av materiella och personella resurser som finns i den egna organisationen.

Med resurser 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. Exempel på räddningsresurser kan vara en grupp som utgår från samma brandstation, förstainsatspersoner, räddningsvårn 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. Här kan finnas skillnader i syn mellan kommunerna om vad som är just specialresurser, men MSB har inte styrt detta på något sätt utan kommunen får göra bedömningar hur beskrivningarna ska göras. Resurser är inte bara materiella, exempelvis fordon och utrustning, utan även personella resurser ska beskrivas där kompetens är en delmängd i denna beskrivning.

Hur resurserna ska beskrivas anges inte i föreskrifterna. Men för att den politiska nivån i kommunen ska ha ett bra beslutsunderlag bör kommunen, enligt de allmänna råden, beskriva vilka räddningsresurser som finns i kommunen och var

de har sin huvudsakliga placering, storlek, anspänningstid och vilka specialresurser som finns. De allmänna råden anger även att beskrivningarna kan göras med hjälp av kartbilder och dylikt. Eftersom tiden till påbörjad räddningsinsats är av stor vikt för att kunna skapa avsedda effekter, bör den huvudsakliga platsen där resursen utgår från uppges. Därutöver ska anspänningstiden för beredskapslagd personal anges. Vad avser icke-beredskapslagd 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, enligt 3 kap. 15 § LSO. Om kommunen har träffat avtal med ägare eller nyttjanderättshavaren om ”industribrandkår” eller motsvarande, enligt 3 kap. 15 § LSO om att denna särskilda enhet för insatser ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst, ska även denna beskrivas.

Förmågan till räddningsinsats beror till stor del av den kunskap som personalen har och det material som används. Det är därför viktigt att på lämpligt sätt beskriva de kompetenser och material som behövs för att hantera olika olyckor.

Exempelskrivningar

Under dygnets alla timmar, året om, upprätthålls beredskap för att kunna hantera de olyckor som kan inträffa i kommunen.



Figur 4. Kartbild över kommuns geografiska område med huvudsaklig placering av egna räddningsresurser.

För räddningsresurser i Småstad 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 första insatsperson med 90 sekunders anspänningstid och övriga personer har fem minuter. Räddningsresursen i Ytterby har åtta minuter som anspänningstid. Se figur 4 för geografisk placering och tabell 1 för bemanning, anspänningstider och eventuella specialkompetenser samt specialresurser.

Tabell 1. Tillgång till egna resurser – personella resurser dess huvudsakliga placering (ortens brandstation), anspänningstider och specialresurser

Geografisk utgångspunkt	Personella resurser	Anspänningstid	Specialresurser
Småstad	1+1+5	90 sek	Regional insatsledare Höjdfordon Tung räddning Större båt
Lillsund	1+4	90 sek – 5 min	
Finbo	1+4	90 sek – 5 min	Styrkeledare som FIP Tung räddning

14.2.2 Tillgång till resurser i samverkan med andra kommuner

Kommunen ska ha förmåga till räddningsinsats för varje typ av olycka som kan inträffa i kommunen. Förmågan att genomföra räddningsinsatser inom kommunens geografiska område kan förbättras genom samverkan med andra kommuner alternativt är samverkan med andra kommuner en förutsättning. Kommunen ska beskriva vilka resurser den säkrat tillgång till genom samarbeten. För att uppnå effekt för den drabbade är det egalit varifrån resurserna kommer, och beskrivningarna kan samordnas.

I det här fallet avses huvudsakligen 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 resurser som erhålls främst vid samtidiga och omfattande händelser kan beskrivas här, men bedömningen kan göras om det istället passar bättre att lyfta dessa i samband med beskrivningarna enligt 16-17 §§ om samtidiga och omfattande räddningsinsatser. Kommunen kan då hänvisa mellan kapitlen. Detsamma gäller ledningsresurser.

De avtal som styr samverkan och som gäller vid tiden för beslutet av handlingsprogrammen ska listas i bilaga A Dokumentförteckning i 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 insattid.

Avtal med Storstads kommun om stöd med specialistresurs vid mer omfattande och komplicerade keminsatser finns. Utförligare beskrivning finns i kapitlet Samtidiga och omfattande

räddningsinsatser. Aktuella avtal finns refererade till i bilaga A Dokumentförteckning i detta handlingsprogram.

14.2.3 Alarmering av räddningsorganet

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 förarbetena⁴⁷ till LSO ska detta inkluderas i handlingsprogrammen. Det bör även beskrivas hur detta ordnas om inte ordinarie larmvägar kan upprätthållas. Med alarmering avses här både allmänhetens alarmering och kommunens utlarmning av räddningsresurser.

Exempelskrivning

Kommunen har avtal med X om genom Räddningscentral Y angående alarmering av räddningsresurser. X har i sin tur avtal med SOS Alarm. När samtal inkommer larmar Räddningscentral Y räddningsresurser enligt larmplan beslutad av räddningschefen. Utlarmning sker på två av varandra oberoende vägar, IP och Rakel.

Vid avbrott eller störningar i telenäten då det inte går att ringa 112 ska allmänheten ges möjlighet att larma kommunen genom att bege sig till någon av räddningsstation, stadshuset i A eller Stortorget i B. Från dessa platser ska även övriga räddningsresurser i kommunen samt övriga räddningsorgan kunna larmas. Information om eventuellt övriga platser ska meddelas som "Viktigt meddelande till allmänheten". Systemet Rakel används i huvudsak för kommunikation.

14.2.4 Brandvattenförsörjning

Som en del av resurserna ska brandvattenförsörjningen beskrivas. Det anges i förarbetena⁴⁸ till LSO att en sådan beskrivning ska ingå i handlingsprogrammen. Hur försörjningen är ordnad ska beskrivas i detta kapitel medan eventuell ansvarsfördelning ska beskrivas i kapitel 3 Styrning av skydd mot olyckor.

Kommunens planering för brandvattenförsörjning kan ske på olika sätt. Exempelvis kan brandvattenförsörjningen beskrivas i en särskild så kallad brandvattenplan, som med fördel kan kombineras med en plan för hantering av släckvatten. Planeringen kan också ingå som en del i kommunens VA-plan⁴⁹. Hantering av släckvatten kan ingå i kommunens dagvattenplan eller dagvattenstrategi, som i sin tur kan vara en del av VA-planen. Beskrivningen i handlingsprogrammet bör vara övergripande men belysa var brandsläckning kan ske med vatten direkt från brandposter och var brandvatten behöver tillföras med tankbil.

⁴⁷ Prop. 2002/03:119

⁴⁸ Prop. 2002/03:119

⁴⁹ Havs- och Vattenmyndigheten. 2014. *Vägledning för kommunal VA-planering*. Rapport nr 2014:1.

Det finns en branschstandard från Svenskt Vatten om distribution av dricksvatten⁵⁰, där även brandvatten nämns. I den rekommenderas kommunerna att upprätta en brandvattenplan.

14.2.5 Tid från att larmet inkommer till 112 till att första kommunala räddningsresurs når olika delar av kommunen, inklusive larmhanteringen (responstid)

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 räddningsresurs eller att någon söker hjälp på en räddningsstation. Sluttidpunkten är när första kommunala räddningsresurs är framme på plats hos den hjälpsökande och kan påbörja åtgärder. Det anges inte vilka (eller hur många) personella eller materiella resurser som behöver vara framme på plats. I nästa delkapitel, utifrån 13 §, beskriver kommunen sedan vilka effekter som åstadkoms per olyckstyp.

Då vissa olyckor inte är specifikt platsbundna har dock föreskriftstexten formulerats som att det är tiden till att olika delar i kommunen nås. Tiden som efterfrågas i föreskrifterna benämns *responstid* och kan beskrivas utifrån tidigare inträffade händelser eller med hjälp av beräknade körtidsanalyser kompletterade med larmhantering och anspänningstider i tabellformat. Kommunerna behöver för att möta formuleringen ”när olika delar” differentiera responstiden för olika områden. Indelningen kan exempelvis vara inom tätort/utanför tätort, körtidsområden, per km² eller av kommunen själva indelade områden utifrån lokala förhållanden.

För responstider, utifrån inträffade händelser, kan det vara lämpligt att beskriva ett medianvärde på tid från att larmet inkommer till att första kommunala räddningsresurs är på plats. Till värdet kan exempelvis en kartbild ytterligare visualisera hur det ser ut.

Många kommuner har redan en beräknad körtidsanalys utifrån behovet av att kunna beskriva insatstider enligt bygglagstiftningen. I handlingsprogrammen kan ett sätt att uppfylla kravet angående responstid i föreskrifterna vara att inkludera dels en kartbild med beräknad körtid, dels larmhantering och anspänningstider i tabellformat separat. De beräknade körtiderna kan kontrolleras utifrån inträffade händelser så att det inte är för stora skillnader mellan dessa tider. Mer om insatstid finns i kapitlet för 13 §.

⁵⁰ Svenskt Vatten. 2020. *Distribution av dricksvatten*. P114.

Exempelskrivningar

Inom Småstads kommun är körtiden inom tätorter mindre än 10 minuter, se rapport x.

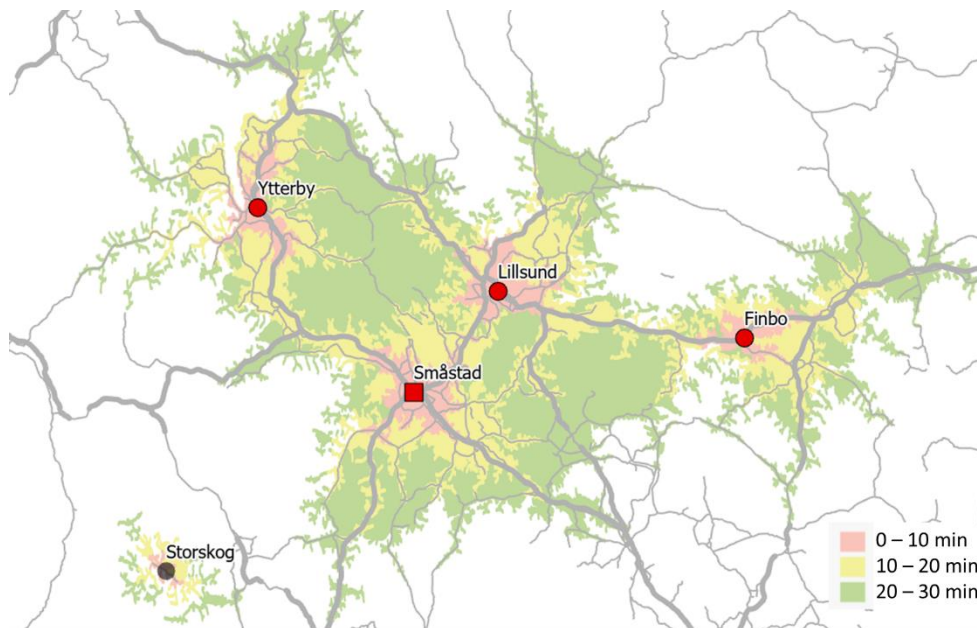
Medianvärdet för tiden då larm inkommer till att första räddningsresurs blir larmad var 2

minuter under perioden 2019-2020. Anspänningstidens medianvärde understeg uppsatta mål.

64 % av befolkningen har nåtts inom 10 minuter och 98 % av befolkningen inom 20 minuter.

Se figur 5 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 5. Visualisering av tid från att larm inkommer tills att första räddningsresurs når fram.

14.2.6 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 överlåta åt någon annan, som inte är kommunalt anställd, att genomföra vissa inledande, begränsade åtgärder vid en räddningsinsats. Detta görs till förmån för snabbare hjälp till den drabbade och för att ha effekt för att positivt påverka skadeutfallet. 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.⁵¹ Avtal om sådana överenskommelser ska inkluderas i bilaga A Dokumentförteckning.

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. Uppgifterna behöver vara av enklare art. Mer information finns i kapitel 7 i propositionen⁵².

För de som utför inledande begränsade åtgärder kan anges geografisk utgångspunkt (om så är möjligt, annars ort eller liknande) och vilka huvudsakliga uppgifter de förväntas kunna utföra. Det bör framgå vad som har överlåtits och till vem. Detta förväntas även framgå av de avtal som ska tas upp i bilaga A.

Exempelskrivningar

För att öka förmågan till räddningsinsats, i områden med lång tid till framkomst för kommunala räddningsresurser, har kommunen utbildat privatpersoner för att kunna genomföra inledande begränsade åtgärder i avvaktan på att kommunens räddningsresurser anländer till olycksplatsen. De som utbildats är frivilliga som bor och verkar i dessa områden och har utbildats med syftet att på ett enkelt vis kunna begränsa eller bryta olycksförloppet till dess att räddningstjänstresurser är på plats. Utbildningen har inriktats mot att kunna bistå och medverka till att begränsa skadeförloppet vid bränder, trafikolyckor, hjärtstopp och drunkning, samt vid dessa typer av händelser kunna ge en lägesbild till ledningscentralen i ett tidigt skede. De frivilliga 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. De kan genomföra nyckeluppgifterna X, Y och Z enligt tabell X för att omedelbart försöka begränsa 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.

14.2.7 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 bilaga A. 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.

⁵¹ Prop. 2019/20:176

⁵² Prop. 2019/20:176

Exempelskrivningar

Kommunen har i olika omfattning en etablerad samverkan med flera aktörer, såsom länsstyrelsen, region XX, Trafikverket, Kustbevakningen, Sjöräddningsällskapet, Polisen och 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.

14.2.8 Varning och information till allmänheten

Enligt 1 kap. 7 § LSO ansvarar kommunerna för att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns, samt att lämna upplysningar om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Denna punkt avser främst varning och information till allmänheten vad det gäller det sistnämnda. Information till allmänheten angående förmåga till räddningsinsats framgår av andra delkapitel och är inte tänkta att upprepas. Beskrivningarna bör som i övriga handlingsprogrammet göras på en övergripande nivå.

14.3 Beskrivning per olyckstyp

Förmågan ska enligt 3 kap. 8 § LSO beskrivas för varje typ av olycka som kan inträffa i kommunen. I 8 § i föreskrifterna anges de olyckstyper som kommunen ska beskriva förmågan för i 13 §. I 8 § anges även att kommunen ska komplettera med ytterligare olyckstyper utifrån lokala förhållanden. Kommunen ska inte bara beskriva sin förmåga att åstadkomma effekter genom att positivt påverka utfallet av skador på liv och hälsa, utan även beskriva förmågan att genomföra räddningsinsatser för att hindra och begränsa skador på egendom och miljö.

I detta avsnitt är det i första hand effekter som är möjliga att åstadkomma som ska beskrivas. Kommunen kan även välja att sammanfattningsvis beskriva vilka uppgifter som krävs för att uppnå effekterna och vilka resurser som krävs för uppgifterna. Uppgifterna som avses syftar till att dels inledningsvis begränsa skadeförloppet, dels därefter bryta skadeförloppet helt. Det kan vara svårt att skilja på dessa två typer av så kallade nyckeluppgifter, men indelningen kan tjäna som ett stöd i arbetet för att identifiera nyckeluppgifterna.

Variationen över kommunens geografiska område och över tid ska också beskrivas på lämpligt sätt. Hur placeringen av särskilda resurser är gjord påverkar exempelvis möjligheten att - och tiden tills - vissa räddningsinsatser kan ge effekt. Exempelvis kan en räddningsinsats vid en trafikolycka med tunga fordon inledas med enbart kommunens resurser men för att få effekt via losstagning behövs kanske grannkommunens resurser för tung räddning. Beskrivningarna behöver göras så att en övergripande bild erhålls per olyckstyp. Ett sätt att göra det är att utgå från och hänvisa till tider som finns beskrivna enligt 12 §, men komplettera med

resonemang för den aktuella olyckstypen hur lång tid det dröjer inom kommunens olika delar tills, dels inledande begränsande effekter planeras uppnås i normalfallet, dels till skadeförloppet är brutet i sin helhet och dels till den ”totala” effekt som planeras åstadkommas har uppnåtts.

Kommunen kan välja att beskriva varje olyckstyp för sig, exempelvis i olika delkapitel, eller välja att beskriva de olika olyckstyperna i en gemensam tabell, vilket berörs i de allmänna råden.

Oavsett om kommunen väljer att beskriva uppgifter och resurser eller inte i handlingsprogrammen, anger MSB i de allmänna råden att kommunen bör ha ett arbete som ingår i en grundläggande analys av hur olyckor ska kunna hanteras för att skapa de effekter som avses. Fördjupade resonemang finns i fördjupningen om förmåga till räddningsinsats.

För olyckstypen brand i byggnad ställs krav på beskrivning av förmåga till utrymning via fönster med hjälp av kommunens stegutrustning. Utrymning via fönster är en parameter som förekommer i Boverkets byggregler. I Boverkets nuvarande föreskrifter (BFS 2011:6 med ändringar till och med BFS 2020:4) anges i de allmänna råden till 5 kap. 13 § att ”bedömningen av räddningstjänstens insatstid och insatsförmåga kan baseras på de kommunala handlingsprogram som upprättas enligt...”. Insatstid startar enligt praxis när räddningstjänstorganisationen får larmet och slutar när utrymning via fönster kan påbörjas. MSB har bedömt det som mer relevant utifrån den drabbades perspektiv att i handlingsprogrammet beskriva tiden från att larm inkommer till 112. Således har det i föreskrifterna inkluderats ett krav på att för olyckstypen brand i byggnad beskriva förmågan till utrymning via fönster, och som en del av den beskrivningen ska tiden från larm inkommer till 112 tills att utrymning kan påbörjas beskrivas.

För att även möta upp Boverkets allmänna råd har MSB i sina allmänna råd inkluderat en skrivning om att kommunerna bör utforma sina beskrivningar av nämnda tid för stegutrymning i handlingsprogrammen, så att den tid som efterfrågas enligt Boverkets byggregler också kan utläsas.

Exempelskrivningar

Tabell 2 anger vilka övergripande effekter som ska uppnås samt vilka nyckeluppgifter som är centrala i hanteringen för trafikolyckor. För att uppnå dessa effekter kan det behövas flera olika styrkor, specialresurser och ledningsresurser.

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

Effekt som ska uppnås	Nyckeluppgifter	Nyckelresurser
Rädda liv Förhindra följdolyckor Förhindra skador på miljö Minska samhällspåverkan utan avkall på säkerheten	Inledande uppgifter Avspärning Säkra olycksplatsen mot påkörning och brand Brytande uppgifter Losstagning Akut omhändertagande Förhindra utsläpp Ledning och samordning	Resurs för ras och tung räddning Kemresurs Buffertfordon

Tabell 3 anger vad en enskild räddningsresurs som utgår från respektive brandstation i normalfallet klarar av att genomföra per olyckstyp på egen hand innan eventuell förstärkande räddningsresurs anländer. På detta sätt kan variationen över ytan fångas.

Tabell 3. Exempeltabeller för att beskriva olika nivåer, effekter och uppgifter som olika räddningsresurser med utgångspunkt från olika brandstationer 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	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4
Effekt 1	Effekt 1	Effekt 1	Effekt 1	Uppgift 1	Uppgift 1	Uppgift 1	Uppgift 1
Effekt 2	Effekt 2	Effekt 2	Effekt 2	Uppgift 2	Uppgift 2	Uppgift 2	Uppgift 2
	Effekt 3	Effekt 3	Effekt 3		Uppgift 3	Uppgift 3	Uppgift 3
		Effekt 4	Effekt 4			Uppgift 4	Uppgift 4
			Effekt 5				Uppgift 5
			Effekt 6				Uppgift 6

14.4 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 av räddningstjänsten och ledningen av enskilda räddningsinsatser. Ledningsförmågan har framför allt betydelse när flera samtidigt insatser eller omfattande insatser ska hanteras.

För kommuner som har ett gemensamt ledningssystem men olika handlingsprogram blir det naturligt att stora delar av beskrivningarna i handlingsprogrammen är samma för kommunerna. I detta kapitel har inte några krav eller råd om att beskriva uppgifter som är av särskild vikt för förmågan till ledning inkluderats. Dessa förväntas i stället beskrivas i andra dokument i enlighet med MSB:s föreskrifter om ledning. Däremot återkommer resurser för ledning i paragraferna.

Beskrivningarna ska såsom i övriga handlingsprogrammet göras på en övergripande nivå. I de allmänna råden görs en erinran om ovan nämnda föreskrifter om ledning och att beskrivningarna bör hänga samman, samt vad som avses med resurser.

14.4.1 Övergripande ledning

14 § handlar om kommunens förmåga att leda räddningstjänsten (räddningstjänstverksamheten) i sin helhet, vilket sammanfattningsvis kan beskrivas som att både säkerställa att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid genom upprätthållande av lämplig beredskap utifrån lokal riskbild

och förhållanden, och att genomföra pågående räddningsinsatser på ett effektivt sätt. För utvecklat resonemang kring detta hänvisas till Enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS).⁵³

Vilka krav som ställs på ledningssystemet, vari ständig förmåga till övergripande ledning ska upprätthållas enligt 3 kap. 16 b §, framgår av MSB:s föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst⁵⁴. I handlingsprogrammet ska inte alla dessa delar beskrivas, utan det behöver framgå av andra dokument. I handlingsprogrammet ska kommunen enbart beskriva det som följer av 14-17 §§. Hänvisningar till relevanta, mer detaljerade dokument kan med fördel göras, och även då inkluderas i bilaga A. Dokumentförteckning.

Synen på förmåga till räddningsinsats framgår av inledningen i 12 § och handlar även här angående ledning om att åstadkomma effekter. Det görs således inte någon egen definition av ledning av räddningsinsats, då bedömningen har gjorts att förmåga till ledning handlar om att styra och följa upp genomförandet av räddningsinsatserna så att effekt nås.

Kommunen ska beskriva sin förmåga till övergripande ledning genom att beskriva resurser för denna, inklusive resurser i samverkan. Beskrivningen ska även innehålla hur ledningen är utformad och hur den ständigt upprätthålls. Det ska också framgå hur den övergripande ledningen vid hög belastning kan öka kapaciteten momentant samt över tid. Anpassning utifrån faktisk och förväntad riskbild ska också beskrivas.

Hög belastning avser ledningssystemet i sin helhet, vilket innebär att flera samtidiga mindre räddningsinsatser i olika delar av ett större geografiskt område sannolikt inte innebär en hög belastning för ledningssystemet i de fall där endast närmaste räddningsresurs självständigt kan uppnå effekt. MSB har dock valt att inte utveckla styrningen mer i denna del, utan kommunerna får utgå från sin lokala riskbild. Exempelvis kan ett underlag vara statistik över samtidiga larm där konkurrens om resurser uppstod.

Exempelskrivningar

Kommunen X:s organisation för räddningstjänst samarbetar med Y, Z och W beträffande ett gemensamt ledningssystem för räddningstjänst. Räddningschefen är ansvarig för verksamheten som bedrivs i X kommun. I den övergripande ledningen finns även ledningsfunktionerna vakthavande räddningschef och vakthavande befäl för att bemanna främst rollerna räddningsledningschef respektive driftchef enligt MSB:s föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst. Det finns också säkerställt ledningsfunktioner för bemanning av rollerna insatsuppföljning, händelsevärdering, larmvärdering och övrigt ledningsstöd.

Den övergripande ledningen har teknikstöd för att enkelt kalla in ytterligare personal. Med de samarbetande kommunernas resurser bedöms den övergripande ledningen kunna utöka

⁵³ MSB. 2021. *Enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst*. Publikationsnr 1794 – juni 2021

⁵⁴ MSB. 2021. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2021:X) om ledning av kommunal räddningstjänst*. (under framtagande vid denna handboks färdigställande)

bemanningen med åtta personer dygnet runt under sju dygn. Genom samverkansavtal med omkringliggande ledningssystem bedöms bemanningen kunna utökas med ytterligare resurser under minst 14 dagar.

14.4.2 Ledning av räddningsinsatser

15 § handlar om förmågan att leda enskilda räddningsinsatser. Här ska kommunen beskriva sina ledningsresurser men även dem som de har tillgång till i samverkan med andra kommuner. Hänvisningar kan ske till beskrivningarna enligt 12 §.

Den tid som nämns i 15 § har valts för att beskriva tidsaspekter som en del av förmågan, och syftar till att beskriva tiden från att larm inkommer tills att en kommunal räddningsresurs kan börja uppgiftsleda skadeområdesnära. Det är alltså inte frågan om att ange den tid som det tar tills att den övergripande ledningen, exempelvis inne på en ledningscentral, börjar arbeta med ledning kopplat till räddningsinsatsen. Tiden då någon form av ledningsresurs är framme skadeområdesnära har bedömts relevant, även om ledning kan bedrivas under framkörning och på distans. Det är inte styrt vilken resurs som avses eller hur denna tar sig till platsen. Det kan således likväl vara en resurs för ledning som åker i eget fordon, exempelvis ett befäl i ett första insats person-fordon eller eget annat fordon, såväl som ett befäl som anländer tillsammans med annan personal såsom i en släckbil.

Formuleringen ”påbörja skadeområdesnära ledningsarbete” har grundats dels i begreppet skadeområdesnära utifrån handboken från Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst⁵⁵ (tidigare ofta benämnt skadeplatsnära). I vissa fall går det inte att bedriva ledning exakt där olyckan har inträffat och ibland är olycksplatsen inte identifierad eller tydlig, därav valet av ”skadeområdesnära”.

Även i denna paragraf, likt föregående, finns en erinran i de allmänna råden om att beskrivningarna bör utgå från MSB:s föreskrifter om ledning och vad som menas med resurser.

Exempelskrivning

I varje räddningsstyrka som ingår som resurs i det gemensamma ledningssystemet, och således i X kommun, finns en styrkeledare med kompetens för insatsledning av mindre omfattande räddningsinsatser i rollen sektorchef. Vid olyckor som kräver flera insatta räddningsstyrkor finns särskilda ledningsresurser för att hantera ett större behov av ledning och samordning. Vilka resurser som larmas för att leda en räddningsinsats beror på ledningsbehovet för den aktuella händelsen. Inom ledningssystemets geografiska område finns dygnet runt året om förutom nämnda styrkeledare en regional insatsledare och tre insatsledare tillgängliga för att bemanna rollerna räddningsledare, insatschef, sektorchef, storsektorchef och sektionsschef. Kommunens organisation för räddningstjänst har brandbefäl i olika former av beredskap på brandstationerna i Småstad, Lillsund, Finbo, Ytterby och Storö, se beskrivningar i kapitel 8.1. Det finns även roller som

⁵⁵ MSB. 2021. Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst. Publikationsnr 1794 – juni 2021.

kan bemannas för skadeområdesnära stabsarbete med mera. För mer information hänvisas till dokumentet Y "Ledningssystem för X, Y och Z".

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 Småstad, 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.

14.5 Samtidiga och omfattande räddningsinsatser

Beskrivningarna ska visa på hur kommunen säkerställer hanteringen av tillkommande räddningsinsatser såväl som genomförandet av de redan pågående räddningsinsatserna. Såväl flera samtidiga räddningsinsatser som omfattande räddningsinsatser medför vanligen 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 förmågan på egen hand och i samverkan med andra att hantera dessa samtidiga räddningsinsatser, så att tillkommande räddningsinsatser ändå kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det handlar om att visa på vilken lägre förmåga som bedöms som tolerabel under en begränsad tid, liksom vad som gäller för ramar för att återupprätta beredskapen.

Som grund för beskrivningarna av förmågan till samtidiga räddningsinsatser bör en analys av hjälpbehovet och statistik för hur ofta samtidiga händelser inträffar finnas. Förutom att andra räddningsinsatser kan vara en anledning till minskad förmåga kan även vissa oförutsedda händelser vara det, såsom exempelvis akuta fel på nödvändig utrustning med kort varsel, personalbrist på grund av pandemi etc. Detta bör dock inte tolkas extensivt. Det som kan påverka i övrigt är de andra uppdrag som räddningstjänstorganisationen ofta har, förutom uppdraget att genomföra räddningsinsatser.

Beskrivningen kan innehålla beskrivningar av vilken tid från larm inkommer tills att första kommunala räddningsresurs når olika delar 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. Det kan också handla om övergripande beskrivningar om inriktningar för prioriteringar som behöver göras i lägen med brist på resurser, exempelvis utifrån behov i samhällsviktiga verksamheter.

I de allmänna råden anges att utgångspunkten bör vara förmågan som beskrivs enligt 12-13 §§. Det kan exempelvis innebära att beskrivningarna av tiden från att

larmet inkommer till att första resurs når olika delar, men där den resurs som normalt sett skulle ha varit närmast antas vara redan upptagen. Istället beskrivs tiden som fås utifrån att en annan lämplig resurs responderar.

Kommunen ska också beskriva sin förmåga att hantera omfattande räddningsinsatser. Det ska göras genom att beskriva hur externa resurser kan begäras och nyttjas. Här finns MSB:s vägledning⁵⁶ som stöd. Kommunen kan också beskriva hur den har förberett samverkan för att uppnå förmågan att hantera omfattande räddningsinsatser genom att säkerställa resurstilldelning över tid till räddningsinsatsen eller räddningsinsatserna. Hänvisningar kan i lämpliga delar ske till beskrivningarna enligt 14 § punkt 4 (hur övergripande ledningen kan öka sin kapacitet), men omfattande räddningsinsatser kräver ofta också utvecklad samverkan när det gäller andra räddningsresurser än ledning och hur den egna förmågan att ta emot omfattande stöd är förberedd. Aspekter utifrån höjd beredskap kan vara att det periodvis kan förväntas inträffa fler olyckor än i fredstid. Det kan innebära att prioriteringar behöver göras mellan räddningsinsatser men också mellan pågående räddningsinsatser och behovet av att upprätthålla beredskap. Det kan också innebära att störningar i kommunikationen och annat medför krav på mer autonom ledning ute på plats än normalt.

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 dessa 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. Konsekvensen av detta åskådliggörs i kartbild X. Vid omfattande händelser, exempelvis långvariga eller resurskrävande, samverkas med lämplig grannkommun samt kallas extra personal in för att upprätthålla beredskap. Vid behov flyttas även personal från bemannad brandstation till taktiskt lämpligare plats.

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.

14.6 Räddningstjänst under höjd beredskap

Kommunen ska beskriva sin förmåga att utföra de uppgifter 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. Förmåga handlar, såsom nämnts i

⁵⁶ MSB. 2015. *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*. MSB927.

andra kapitel i denna handbok, om att åstadkomma effekter, men är här tydligare kopplade till de explicita uppgifter som anges i 8 kap. 2 § LSO. Här är således uppgifterna angivna, till skillnad från exempelvis 13 §.

Beskrivningen bör utgå från de fredstida förhållandena. Det innebär att förmågan att hantera räddningstjänst under höjd beredskap ska utgå från förmågan att kunna hantera räddningsinsatser i fred. Liksom för tidigare beskrivningar handlar detta om egna likväl som samverkande organisationers personella och materiella resurser. De personella resursernas särskilda kompetens som behövs för att utföra uppgifterna bör ingå i beskrivningen.

Exempelskrivningar

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 8 kap. 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 § och har dialog med länsstyrelsen.

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 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 bedöms kräva stora personella och materiella resurser och 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.

15 Uppföljning, utvärdering och lärande

I detta kapitel ska kommunen beskriva hur verksamheten följs upp och utvärderas, samt hur arbetet med olycksundersökningar enligt 3 kap. 10 § LSO bedrivs.

I kommunallagen finns krav på att nämnderna ska bedriva en tillräcklig intern kontroll, som bland annat omfattar att följa upp och utvärdera verksamheten.⁵⁷ MSB har inte föreskriftsrätt angående hur kommunerna väljer att bedriva sin interna kontroll, och utfärdar inte heller några allmänna råd om det, utan det är upp till kommunen att utforma den på lämpligt sätt. Det är en fördel om styrningen av skydd mot olyckor följer den ordinarie styrningen av kommunens verksamhet så långt det är möjligt, vilket även konstateras i propositionen om ändringar i LSO.

Propositionen lyfter fram att handlingsprogrammen ger kommunerna möjligheter att utföra ett systematiskt säkerhetsarbete där programmen kontinuerligt följs upp, utvärderas och förbättras, men att många kommuner haft en bristande kvalitet i detta arbete. För att förtydliga denna systematik behöver kommunen på en övergripande nivå beskriva hur den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten ska följas upp, bland annat genom statistik från händelserapporter som lämpligen ställs i relation till motsvarande utfall i andra liknande kommuner eller i riket som helhet. Kommunen behöver även beskriva hur verksamheterna ska utvärderas mot nationella och lokala mål.

Kommunen har en skyldighet enligt 3 kap. 10 § LSO att se till att en olycka som föranlett en räddningsinsats blir undersökt i skäligen omfattning. Dessa undersökningar kan bland annat användas som underlag när kommunen bedömer om dess organisation och resurser är lämpliga för att nå de mål som satts upp. De är även viktiga underlag för verksamhetsutveckling och organisatoriskt lärande. Kommunen behöver därför på en övergripande nivå beskriva hur styrning och ledning av arbetet med att undersöka olyckor ska ske samt redogöra för hur lärande från olyckor och räddningsinsatser ska leda till förbättringar inom organisationen.

Exempelskrivningar

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

⁵⁷ Se 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725).

Resultatet av årlig verksamhet och måluppfyllelse följs upp i samband med RtjM:s verksamhetsavstämningar, delårsrapporter, årsredovisningar och vid direktionens möten samt vid kvartals- och halvårsvisa avstämningsmöten med medlemskommunerna.

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 måluppfyllelse dokumenteras löpande i dokumentet Verksamhetsplan och budget för respektive år.

Verksamheten ska utvärderas under sista året av varje mandatperiod utifrån målen i handlingsprogrammen. Utvärderingen syftar till att dels kvantifiera effekterna av de egna verksamheterna, dels uppskatta hur utfallet har påverkats av samhällsutvecklingen i övrigt.

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. Här har RtjM ett särskilt styrdokument (se dokumentförteckning bilaga A) där kriterier, arbetsformer och processer för olycksundersökningar och lärande från olyckor beskrivs. Styrdokumentet innehåller bland annat:

- beskrivning av hur kommunen organiserat arbetet med olycksundersökningar*
- kriterier för när ytterligare undersökning (utöver händelserapporten) ska genomföras och vilken befattningshavare som beslutar om den*
- hur kompetensen säkerställs hos de som genomför undersökningar och skriver undersökningsrapporter*
- beskrivning av hur erfarenheter från egna och andras undersökningsrapporter tas tillvara inom RtjM, medlemskommunerna och andra berörda aktörer.*

16 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 anges på lämpligt sätt i denna bilaga till handlingsprogrammen. Även andra avtal med anledning av vad kommunen beskriver i sitt handlingsprogram på lämplig nivå ska tas upp här, exempelvis avtal om överlåtande åt annan att vidta inledande begränsade åtgärder.

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, riskanalyser, 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.

17 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. Med det avses enligt propositionen (2019/20:176) framförallt de myndigheter vars egen planering kan beröras av förändringen exempelvis samverkande kommuner, MSB i frågor som berör myndighetens samordnande och övergripande uppgifter på räddningstjänstområdet, Trafikverket i frågor rörande trafiksäkerhetsfrågor, länsstyrelsen och andra myndigheter som ansvarar för statlig räddningstjänst. Det är således inte avsikten enligt propositionen att varje enskild kommun behöver samråda med MSB utifrån MSB:s tillsynande roll.

Enligt 3 kap.4 § FSO ska kommunen när den har antagit eller ändrat ett program skicka det till MSB, länsstyrelsen och till dem som har deltagit i samrådet.

I denna bilaga ska en övergripande 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. Det som är av vikt bör lyftas.

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

18 Bilaga C. Hamnar och dess gränser i vatten

Kustbevakningen, Sjöfartsverket och SKR har i olika utsträckning medverkat i framtagandet av stödet för kommunens arbete angående beskrivning av hamnar och dess gränser i vatten, se bilaga 3. Det finns inte någon definition av ”hamn” i LSO och dialog behövs med inblandade aktörer om hamnar och dess gränser i vatten innan handlingsprogrammen skickas ut på formellt samråd.

Bilaga 1. Kompletterande stöd angående 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. Föreskrifter och allmänna råd har i detta skede formulerats 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 uppdrags-taktik tillämpa uppdragsstyrning, utan kontakt med högre ledningsnivå, länsstyrelsen eller samverkande organisationer.

Under höjd beredskap är personalen i kommunens organisation för räddningstjänst per definition civilförsvarspersonal⁵⁸. Begreppet civilförsvaret 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 handlingar⁵⁹. Civilförsvarsuppgifter för kommunens räddningstjänstorganisation omfattar LSO i sin helhet samt de uppgifter som tillkommer under höjd beredskap enligt 8 kap. 2 §, LSO.

Handlingsprogrammets 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 hotbilda-beskrivning analysera och värdera de hot och risker som har betydelse vid höjd beredskap i

⁵⁸ 6 § Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

⁵⁹ Regeringen. 2010. *Svensk manual i humanitär rätt, bilaga*. SOU 2010:72, bilaga 7, punkt 339, s. 69.

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 nedan.

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 handlingsprogrammets bilaga A. 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, varför stöd angående detta inte inkluderas i denna handbok. Säkerhetspolisen har stödmaterial på sin hemsida, se med fördel delarna om säkerhetsskydd.⁶⁰

Exempelskrivningar

Skrivningar om förhållandena under höjd beredskap ska göras sida vid sida med beskrivningarna under fredstid i respektive relevant kapitel. 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 säkerhetsbärande 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.

⁶⁰ <https://www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd.html>, besökt 2021-05-21.

Kommunens räddningstjänstorganisation har planerat för räddningsinsatser mot samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap och för verksamhet som rör befolkningskyddsåtgärder. 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 inledningskedet 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.

Bilaga 2. Kompletterande stöd angående 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 som tar sikte på lokala förhållanden. 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 kapitel 10 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 riskidentifiering⁶¹. Det handlar om allt från mindre olyckor och tillbud, såsom bostadsbränder, drunkningsolyckor och trafikolyckor, som ofta är frekventa tillomfattande olyckor som kan inträffa mer sällan eller som inte har inträffat. Det sistnämnda lyfter fram den 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 olyckstyper framgår i 8 § i föreskrifterna 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 skred⁶², översvämningar⁶³, skyfall, oljeutsläpp till sjöss⁶⁴ etc. Om det i kommunen finns områden som har identifierats ha betydande

⁶¹ SIS. 2018. *Riskhantering – vägledning (ISO31000:2018, IDT)*. SS-ISO 31000:218.

⁶² www.msb.se/sv/arnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-erosion. Besökt 2021-05-21.

⁶³ www.msb.se/sv/arnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-erosion. Besökt 2021-05-21.

⁶⁴ <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne/oljeskadeskydd/>. Besökt 2021-05-21.

översvämningsrisk ingår en riskinventering ur översvämnings synpunkt⁶⁵. 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. 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 kräva 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 CBRNE⁶⁶ (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive).

Naturolyckor såsom översvämningsfall 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 ge behov av omfattande räddningsinsatser.

⁶⁵ MSB. 2020. *Förordningen om översvämningsrisker – Sveriges genomförande av EU:s översvämningsdirektiv*. Publikationsnr MSB1657.

⁶⁶ <https://www.msb.se/CBRNE>. Besökt 2021-05-21.

Olika händelser, såsom bränder, trafikolyckor, olyckor med farliga ämnen/CBRNE etc. kan inträffa till följd av terroristdåd och andra medvetna och planerade antagonistiska handlingar. Detta tillsammans med den gråzonsproblematik⁶⁷ 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, som normalt kan ligga utanför kommunens uppdrag enligt LSO. MSB har tagit fram en vägledning om detta som stöd för planering och förberedelse⁶⁸. 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 10 Risker i huvuddokumentet.

Hur genomförs en riskidentifiering?

Det finns olika tillvägagångssätt 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, för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Vanligtvis dokumenteras de i en händelserapport (från år 2016) och tidigare i en insatsrapport (innan år 2017⁶⁹). 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, IDA⁷⁰. 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”⁷¹ som kan utgöra ett stöd och kunskapsunderlag till kommunerna

⁶⁷ 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.

⁶⁸ MSB. 2018. *Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö*. MSB1199.

⁶⁹ Olika årtal eftersom räddningstjänsterna använde båda systemen parallellt under en tid

⁷⁰ www.ida.msb.se

⁷¹ MSB. 2021. *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats – Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*. MSB1790 – juni 2021.

i arbetet med riskidentifieringen. Detta nationella underlag lyfter fram och beskriver de olyckstyperna enligt 8 § i MSBFS 2021:172. 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 riskanalys⁷³).

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 en beskrivning av risken.

Hur ofta det förväntas hända

I riskbeskrivningen är fokuset 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

⁷² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2021:1) om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst

⁷³ SIS. 2018. *Riskhantering – vägledning (ISO31000:2018, IDT)*. SS-ISO 31000:218.

räddningsinsatser vid både 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 beskriva 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 beskriva 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, alternativt att analysera trender med löpande årsmedelvärde till exempel genom treårsperioder. 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 åren. 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, exempelvis 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 utgå 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 beskriva 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 drunkningstillbud	605	35%	5%	1%
Nödständig 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 beskrivas presenteras i Tabell 3.

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 drunkningstillbud	1,7 per dag	17 per månad	3 per månad	7 per år
Nödständig person i andra fall	10 per dag	1,7 per dag	18 per månad	3 per år

Källa: Räddningstjänsternas insatsstatistik, uttag 2020-10-14

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.

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 få 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 STRADA⁷⁴ 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)⁷⁵, från Statistiska centralbyrån (SCB)⁷⁶ och Brottsförebyggande rådet (Brå)⁷⁷, Arbetsmiljöverkets arbetsskadestatistik⁷⁸ och Socialstyrelsen. Som exempel förvaltar Socialstyrelsen statistikkällorna patientregistret (PAR)⁷⁹ och dödsorsaksregistret (DOR)⁸⁰.

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 skäligen 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

⁷⁴ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik/olycksstatistik/om-strada/>. Besökt 2021-05-21.

⁷⁵ <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/statistik>. Besökt 2021-05-21.

⁷⁶ <https://www.scb.se/hitta-statistik>. Besökt 2021-05-21.

⁷⁷ <https://www.bra.se/statistik>. Besökt 2021-05-21.

⁷⁸ www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetsskadestatistik/sok-arbetsmiljostatistik. Besökt 2021-05-21.

⁷⁹ www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/alla-register/patientregistret. Besökt 2021-05-21.

⁸⁰ https://sdb.socialstyrelsen.se/if_dor/val.aspx. Besökt 2021-05-21.

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 hemsida⁸¹.

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. För ytterligare se information och exempel på skrivningar se kapitlen angående Risker inne i rapporten.

Värderingen av risk kopplat till olyckstyp

För att värdera sin risk per olyckstyp och ta ställning till om skyddet kan anses vara tillfredställande och likvärdigt kan kommunen jämföra sig med andra, likvärdiga kommuner, olika delar av kommunen med motsvarande andra likvärdiga delar i andra kommuner (exempelvis landsbygd med liknande landsbygd) och med riksgenomsnitt av olika slag.

Ett exempel är att använda sig av antal olyckor per 1000 invånare för de olika olyckstyperna för sin kommun med en eller flera jämförbara kommuner och med riksgenomsnittet se tabell 4. Kommunen kan även vid behov jämföra olika geografiska områden av kommunen med motsvarande andra jämförbara områden i andra kommuner (exempelvis landsbygd med liknande landsbygd) för de olyckstyper det är relevant och ger en mer jämförbar bild.

Tabell 4 Exempel på tabelljämförelse av risk per olyckstyp och per 1000 invånare

Olyckstyp	Sverige	Småstad	Jämförbar kommun 1	Jämförbar kommun 2
Brand i byggnad	1,04	0,99	0,85	0,75
Brand utomhus	1,41	1,50	1,38	1,45
Trafikolycka	1,62	1,87	1,93	1,66
Olycka med farliga ämnen	0,32	0,30	0,45	0,39
Naturolycka	0,15	0,22	0,19	0,17
Drunkning	0,07	0,13	0,14	0,16

Utifrån tabellen ovan kan därefter sammanfattas hur sin egen kommun förhåller sig till andra likvärdiga kommuner enligt nedanstående exempel. Tänk på att olika kommuner kan dokumentera sina räddningsinsatser på olika sätt. Därav kan det vara lämpligt att jämföra utvecklade bränder framför brand och brandtillbud.

Småstads kommun har ett:

- *lägre antal bränder i byggnad per 1000 invånare än Sverige men högre än jämförbar kommun 1 och 2.*

⁸¹ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/olycksutredning/>. Besökt 2021-05-21.

- *högre antal bränder utombus per 1000 invånare än Sverige och jämförbar kommun 1 och 2.*
- *högre antal trafikolyckor per 1000 invånare än Sverige och jämförbar kommun 2 men lägre än jämförbar kommun 1.*
- *lägre antal olyckor med farliga ämnen per 1000 invånare än Sverige och jämförbar kommun 1 och 2.*
- *högre antal naturolyckor per 1000 invånare än Sverige och jämförbar kommun 1 och 2.*
- *högre antal drunkningsolyckor per 1000 invånare än Sverige men lägre än jämförbar kommun 1 och 2.*

Analys av resultatet

Efter sammanfattningen ovan är det lämpligt med en analys av resultatet av jämförelsen, och kan exempelvis redogöras enligt nedanstående förslag till inledande beskrivning.

Småstads kommun har generellt ett högre antal olyckor per 1000 invånare än Sverige förutom för brand i byggnad. Vid en jämförelse med kommun 1 och kommun 2 så har Småstad ett högre antal bränder utombus per 1000 invånare vilket beror på en större andel bränder i skog eller mark. Antal trafikolyckor per 1000 invånare är högre i kommun 2 men lägre än kommun 1. Det beror på att kommun 2 inte har samma genomfartstrafik som Småstad och kommun 1. Nivåerna bedöms ligga på en acceptabel nivå, se vidare för utvecklade bedömningar i bilaga X.

När värderingen av riskerna är genomförd, ska detta beskrivas i handlingsprogrammen på en övergripande nivå. För ytterligare se information och exempel på skrivningar se kapitel 11 Värdering inne i rapporten.

Bilaga 3. 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 Väner, 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.⁸²

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. Vid en händelse där det kan misstänkas brott kan det även krävas en nära samverkan mellan den räddningstjänstansvariga aktören och de brottsbekämpande myndigheterna (till exempel Polismyndigheten och Kustbevakningen).

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 ordalydelsestolkning 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

⁸² Prop. 2002/03:110

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. Motsvarande utmaning kan finnas i vissa fall att definiera övriga begrepp såsom kanaler, insjöar och andra vattendrag. För att räddningsinsatser 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. Ev. mer detaljerade dokument som berör gränsdragning bör tas upp i handlingsprogrammets dokumentförteckning. Även polisen är berörd av gränserna för hamnar eftersom gränserna påverkar polisens ansvar för efterforskning av förvunna personer i andra fall.

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 samrådats och förankras med Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Polisen. När handlingsprogrammen fastställts behöver redovisningen av hamnarna tillställas Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Polisen och SOS Alarm, inklusive uppmärksammande av ev. ändringar.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap