

Datum:
2021-03-05

Diarienummer:
RÄN-2021-00047

Handläggare:

Elisabeth Samuelsson, Johan Svebrant

Yttrande gällande förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Förslag till beslut

Räddningsnämnden beslutar

1. att avge yttrande gällande förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor till MSB.

Beredning

Ärendet har beretts av brandförsvaret i dialog med andra räddningstjänster i samverkanregionen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 5 mars 2021.
- Bilaga 1, Yttrande gällande förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor
- Bilaga 2, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.

Elisabeth Samuelsson

Brandchef

Johan Svebrant

Verksamhetsutvecklare



Handläggare:
Johan Svebrant
Verksamhetsutvecklare
018-727 3124

Datum: 2021-03-08
Diarienummer: RÅN-2021-00047

registrator@msb.se
Ärendenummer 2020-11116

Yttrande gällande förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Räddningsnämnden har tagit del av förslaget till nya föreskrifter med tillhörande konsekvensutredning.

Räddningsnämnden är övergripande positiv till förslaget till föreskrift om handlingsprogram och bedömer att det kommer att öka kvalitén på handlingsprogram och göra dem mer likvärdiga och jämförbara. Räddningsnämnden anser att föreskriften tillsammans med konsekvensutredningen och handböcker kommer att underlätta kommunernas arbete med handlingsprogram då det på ett tydligare sätt framgår hur dessa ska utformas. Samtidigt är det av vikt att möjlighet finns att i tillräcklig omfattning anpassa handlingsprogrammen utifrån hur styrningen av räddningstjänsten ser ut på lokal nivå och den lokala riskbilden.

Räddningsnämnden ser det som helt avgörande att det framgår att beskrivningarna i handlingsprogrammet ska vara på en övergripande nivå och det är positivt att det framgår av det allmänna rådet i 3§ och i konsekvensutredningen. Utan dessa skrivningar skulle tolkningen av föreskriften vara helt annorlunda och räddningsnämnden bedömer att då skulle handlingsprogrammet behöva vara mycket omfattande och med mycket hög detaljeringsgrad, vilket inte är önskvärt. Det är positivt att det framgår både i 3§ och i konsekvensutredningen att detta inte är avsikten.

Räddningsnämnden anser att det är mycket kort tid från det att föreskrifterna träder i kraft till dess att nya handlingsprogram ska finnas på plats. Större delen av den tillgängliga tiden kommer i praktiken gå till politisk beredning och externt samråd vilket innebär att ett första förslag på nytt handlingsprogram måste finnas färdigt redan till sommaren. Den korta tiden kan komma att påverka kvalitén på handlingsprogrammen.

Gällande räddningstjänst under höjd beredskap är det tydligt i förslaget till föreskrift att beskrivningarna kommer behöva utökas avsevärt gentemot vad som är beskrivet idag. Räddningsnämnden bedömer att detta i nuläget är svårt att genomföra och det är positivt att det framgår av konsekvensutredningen att förväntningarna gällande detta inledningsvis är lågt ställda. Vidare bedömer räddningsnämnden att det är nödvändigt att hålla beskrivningar gällande höjd

beredskap på en övergripande nivå för att säkerställa att handlingsprogrammet inte behöver omfattas av sekretess, vilket inte är önskvärt.

Föreskriften, detaljerade synpunkter per paragraf

Avsnitt, kapitel, paragraf, sida	Kommentar
2§	Det bör vara möjligt att lägga till underrubriker till den föreskrivna dokumentstrukturen. Detta för att tillåta åtminstone viss mån av lokal anpassning till kommunens förutsättningar.
3§	För att ytterligare tydliggöra att avsikten är att beskrivningarna i handlingsprogrammet ska vara övergripande förslår räddningsnämnden att texten gällande detaljeringsgrad flyttas från allmänt råd till föreskriftstexten i 3§.
7§ och 8§ allmänna råd	Samma text gällande höjd beredskap finns i båda paragrafer men det framgår inte tydligt hur denna beskrivning ska se ut. Ska risker vid höjd beredskap beskrivas som en komponent i olyckstyper 1 – 6 eller som en egen punkt 7?
8§	<p>Det anges i allmänt råd att beskrivningen av risker ska omfatta olyckor som inträffar sällan. Ska dessa beskrivas som en komponent inom respektive olyckstyp 1 – 6 eller som ytterligare egna punkter?</p> <p>Om de ska beskrivas som ytterligare egna punkter innebär det även att förmågan att hantera dessa ska beskrivas i enlighet med 14§. Här finns en potentiell gränsdragningsproblematik då räddningsnämndens bedömning är att detta snarare bör omfattas av beskrivningen i 18§ gällande omfattande räddningsinsatser. Räddningsnämnden anser att det bör förtydligas hur olyckor som inträffar sällan ska beskrivas.</p>
9§	<p>Det anges att "kommunen bör i sin värdering motivera hur riskerna kan reduceras genom frekvens- respektive konsekvenspåverkande åtgärder".</p> <p>Räddningsnämnden delar uppfattningen att det är av vikt att riskerna värderas och att slutsatser dras. Räddningsnämnden bedömer dock att detta dels är komplicerat och att risk finns att det utmynnar i en detaljerad åtgärdslista, något som inte vore lämpligt i ett övergripande dokument som ett handlingsprogram utan snarare passa i en årlig verksamhetsplan. Dessutom finns risk att de åtgärder som anges inte heller kan åtgärdas av kommunen då det ofta är någon annan myndighet som har rådighet över frågan, exempelvis gällande trafikolyckor. Det bedöms således vara av vikt att de frekvens- och konsekvenspåverkande åtgärder som anges beskrivs på en</p>



	övergripande nivå och utifrån räddningstjänstens perspektiv och möjlighet att påverka.
12§	Räddningsnämnden anser att det är positivt att det är förmågan att förebygga olyckor som ska beskrivas och vilka effekter som åtgärder som vidtas ska ha och inte enbart vilka resurser som finns och hur organisationen ser ut.
12§ gällande resurser	Av det allmänna rådet framgår att med resurser menas både materiella och personella resurser. Vad är en relevant materiell resurs gällande förbyggande verksamhet att ange i ett handlingsprogram?
13§	Räddningsnämnden anser att det är positivt att förmågebeskrivningen ska handla om vilka effekter som skapas och att fokus inte är på en detaljerad beskrivning av resurser. Det är även positivt att det är i allmänt råd som det anges vad beskrivningen bör innehålla och inte i föreskriftstexten. Det skapar möjligheter för olika räddningstjänster att ha en detaljeringsgrad som är anpassad utifrån respektive kommuns förutsättningar att fatta beslut om handlingsprogram.
13§	Det anges att beskrivningen ska innehålla "Tid från att larmet inkommer till 112 till att första kommunala räddningsresurs når samtliga delar av kommunen, inklusive larmhanteringen". Räddningsnämnden anser att beskrivningen ska innehålla en karta över insatstider och att övriga delar av beskrivningen (exempelvis larmhanteringen) kan beskrivas i text eller tabellform. Det är fördelaktigt om insatstiderna beskrivs i handlingsprogrammet då insatstiden är en parameter i Boverkets byggregler bland annat avseende utrymning via räddningstjänstens stegutrustning. BBR hänvisar även till räddningstjänstens handlingsprogram avseende insatstid (exempelvis BBR 5:13).
13§	En viktig parameter i räddningstjänstens förmåga att släcka bränder är brandvattenförsörjning och brandpostnät. Räddningsnämnden saknar detta helt i föreskriften och anser att ett kapitel gällande brandvattenförsörjning ska läggas till. Detta kan exempelvis göras i beskrivningen av förmåga i 13§.



14§	<p>Räddningsnämnden bedömer att det finns en risk att förmågebeskrivningen per olyckstyp blir alltför detaljerad även om det framgår av 3§ att handlingsprogrammet ska vara övergripande i beskrivningarna. Framförallt är det stycket gällande nyckeluppgifter och resurser av särskild vikt som gör att räddningsnämnden bedömer att det blir svårt att göra dessa beskrivningar utan en relativt hög detaljeringsgrad. En för hög detaljeringsgrad i handlingsprogrammet är inte önskvärt då det riskerar att försvåra utvecklingsarbete och förändringar då handlingsprogrammet är ett dokument som i räddningsnämndens fall beslutas av tre kommunfullmäktige. Detaljer bör beskrivas i underliggande dokument som handlingsprogrammet hänvisar till. Räddningsnämnden föreslår att stycket om nyckeluppgifter och särskilt viktiga resurser flyttas till det allmänna rådet. Det skulle göra det tydligare att beskrivningarna bör vara övergripande och att fokus bör vara på den effekt som uppnås.</p> <p>Räddningsnämnden bedömer att nuvarande skrivning om nyckeluppgifter är otydlig och kommer leda till många skilda tolkningar av hur detta ska beskrivas. Många av dessa nyckeluppgifter bör rimligen vara lika i stora delar av landet och räddningsnämnden efterfrågar ytterligare stöd i vilka dessa nyckeluppgifter är och hur de kan formuleras utan att de blir på en för detaljerad nivå.</p>
-----	---

Konsekvensutredningen, detaljerade synpunkter per paragraf

Avsnitt, kapitel, paragraf, sida	Kommentar
17§	Det bör föras ett resonemang om hur räddningstjänstens förmåga att hantera omfattande räddningsinsatser kan beskrivas. Nuvarande resonemang handlar om beskrivning av beredskap för nya händelser.

Patrik Kjellin
Ordförande

Jasmina Adabaniyan
Sekreterare



REMISSUTGÅVA 2021-01-15

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst

beslutade den **XX april/maj** 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreskriver följande med stöd av 3 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och beslutar följande allmänna råd.

REMISS

Inledande bestämmelse

1 § Dessa föreskrifter avser innehåll och struktur i de handlingsprogram kommunerna ska anta enligt 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Handlingsprogrammets struktur och innehåll

2 § Handlingsprogrammet ska struktureras enligt bilaga 1 i denna föreskrift. Ytterligare kapitel kan läggas före eller efter ovanstående struktur.

3 § Kommunens handlingsprogram ska omfatta de olyckor som kan leda till räddningsinsats i fredstid och under höjd beredskap. Handlingsprogrammet ska återge det aktuella läget i kommunen avseende riskbild, mål, förmåga och verksamhet.

Nedan följer närmare bestämmelser om innehåll i respektive kapitel.

Allmänna råd

Kommunens beskrivningar bör ske på en övergripande nivå i handlingsprogrammet. De bör grunda sig på ett mer detaljerat arbete. De dokument som beskriver sådant arbete bör beskrivas i handlingsprogrammet och inkluderas i bilaga enligt 21 § i denna föreskrift.

Inledning

4 § Kommunen ska ange:

1. Att dokumentet utgör handlingsprogram enligt 3 kap. 3 § och/eller 8 § LSO
2. Vilka kommuner som omfattas av handlingsprogrammet

Beskrivning av kommunen

5 § Kommunen ska ge en allmän beskrivning av det aktuella geografiska området.

Allmänna råd

I beskrivningen bör framgå:

1. Befolkningsmängd i kommunen och dess tätorter
2. Total areal

Styrning av skydd mot olyckor

6 § I handlingsprogrammet ska anges hur uppgifterna enligt LSO är fördelade inom kommunen.

Vidare ska framgå:

1. När handlingsprogrammet är fastställt och av vem
2. Vilka avsnitt som beslutats i särskild ordning och av vem och när
3. Om handlingsprogrammet reviderats och datum för revidering.
4. Hur verksamheten följs upp och utvärderas inklusive arbetet med olycksundersökningar enligt 3 kap. 10 § LSO.

Kommunen ska beskriva hur ansvaret fördelats mellan kommunens nämnder och eventuella kommunalförbund.

Allmänna råd

Kommunen bör beskriva hur handlingsprogrammet har tagits fram.

Risker

Övergripande beskrivning

7 § Handlingsprogrammet ska innehålla en beskrivning av kommunens risker, i form av en sammanvägd bedömning av vilka händelser inom kommunens geografiska område som kan föranleda räddningsinsatser, sannolikheten eller frekvensen för att de ska hända och konsekvenserna för de fall att de händer.

Allmänna råd

Kommunens beskrivning av risker för olyckor som kan föranleda räddningsinsats bör svara på frågorna vad som kan hända, hur ofta och med vilka konsekvenser.

Beskrivningen bör innefatta olyckor som är vanligt förekommande samt olyckor som inträffar sällan. Kommunen bör även beskriva den framtida, förväntade utvecklingen av risker för olyckor.

Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning.

Beskrivningarna för höjd beredskap bör utgå från dialog mellan kommunen och länsstyrelsen.

Beskrivning per olyckstyp

8 § Kommunen ska beskriva den lokala risken, såsom avses i 7 §, för följande olyckstyper:

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

Kommunen ska komplettera med andra typer av olyckor utifrån den lokala riskbilden. Dessa ska följa efter den sista i ovan nämnda lista.

Allmänna råd

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

Beskrivningarna för höjd beredskap bör utgå från dialog mellan kommunen och länsstyrelsen.

Värdering

9 § Kommunen ska utifrån beskrivningen i 7 och 8 §§ beskriva sin värdering av riskerna i kommunen.

Allmänna råd

Värderingen bör innehålla slutsatser, som grund för de lokala mål som kommunen väljer att sätta enligt 10§.

Kommunen bör i sin värdering motivera hur riskerna kan reduceras genom frekvens- respektive konsekvenspåverkande åtgärder.

Mål

10 § Kommunen ska fastställa lokala verksamhetsmål för den förebyggande verksamheten samt räddningstjänst utifrån värderingen av den lokala riskbilden som beskrivs i 9 § i denna föreskrift. Målen ska syfta till de nationella målen i LSO.

Allmänna råd

Verksamhetsmålen i 10 § bör beskriva de effekter kommunen avser att uppnå. De nationella mål som avses i 10 § är för förebyggande verksamhet 1 kap. § och 3a §§ LSO och för räddningstjänst 1 kap. 1 och 3 §§ LSO.

Förebyggande – förmåga och verksamhet

12 § Med förmåga att förebygga avses möjligheten att innan en olycka äger rum åstadkomma effekter genom att minska sannolikheten eller frekvensen för olyckan eller konsekvensen vid densamma.

Kommunen ska beskriva hur verksamheten är planerad och ordnad, avseende nedanstående skyldigheter, för att inom kommunens geografiska område skapa en förmåga att förebygga olyckor. Särskild vikt ska läggas vid den verksamhet kommunen genomför för att syfta till de nationella målen i 1 kap. 1 och 3 a §§ LSO samt de lokala verksamhetsmål som beslutas enligt 10 §:

1. Tillsyn enligt 5 kap. 1 § LSO
2. lämna råd och information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 kap. 2 § LSO
3. Rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 4 § LSO
4. Andra åtgärder än punkterna 2 och 3 som syftar till att förebygga bränder och verka för ett skydd mot andra olyckor enligt 3 kap. 1 § LSO

Beskrivningen ska omfatta organisation och resurser.

Allmänna råd

Avseende punkt 1 finns även bestämmelser i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter **MSBFS 2021:XX** om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt LSO. Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt beskrivas.

Räddningstjänst – förmåga och verksamhet

Övergripande beskrivning

13 § Kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser ska beskrivas utifrån möjligheten att vid en olycka åstadkomma effekter genom att positivt påverka utfallet av skador på liv och hälsa, egendom och miljö. Kommunen ska beskriva hur kommunen arbetar för att syfta till de

MSBFS [Fyll i nr]

nationella målen i 1 kap. 1 och 3 a §§ LSO samt de lokala verksamhetsmål som beslutas enligt 10 §.

Beskrivningen ska innehålla:

1. Tillgång till egna resurser
2. Tillgång till resurser i samarbete med andra kommuner
3. Tid från att larmet inkommer till 112 till att första kommunala räddningsresurs når samtliga delar av kommunen, inklusive larmhanteringen
4. Överlåtande åt annan att vidta inledande begränsade åtgärder
5. Samverkan med andra aktörer

Med resurser avses både materiella och personella resurser. Kommunen ska beskriva hur förmågan varierar inom kommunens geografiska område och över tid.

Allmänna råd

Beskrivningen av egna resurser bör innehålla räddningsenheternas huvudsakliga placering, storlek, anspänningstid och tillgång till specialresurser. Ledningsresurser bör nämnas, men kan utvecklas i kapitel Ledning i räddningstjänsten.

Beskrivning av räddningstjänst under höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i fredstida förhållanden och utgå från dialog med länsstyrelsen.

Beskrivning per olyckstyp

14 § Kommunen ska för varje typ av olycka som beskrivs i 8 §, inklusive de olyckstyper som kommunen själv valt att lägga till, beskriva vilken förmåga kommunen har, på egen hand och i samverkan, att genomföra räddningsinsatser för att hindra och begränsa skador på liv och hälsa, egendom och miljö.

Kommunen ska i sin beskrivning av förmåga till räddningsinsats för varje typ av olycka utgå från vilka effekter som ska uppnås och beskriva:

1. Uppgifter som är av särskild vikt för att ha positiv effekt på händelseförloppet - nyckeluppgifter
 - a. Inledande uppgift som syftar till att omedelbart begränsa fortsatt olycksförlopp
 - b. Uppgift som syftar till att bryta skadeförloppet
2. Resurser som är av särskild vikt för att kunna utföra uppgifterna

Kommunen ska beskriva hur förmågan varierar inom kommunens geografiska område och över tid.

Allmänna råd

Uppgifterna i punkt 2 ska syfta till att uppnå de effekter som beskrivs under punkt 1. Med resurser i punkt 3 avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt för uppgifterna beskrivas.

Ledning i räddningstjänsten

15 § Kommunens ska beskriva sin förmåga till övergripande ledning av räddningstjänsten. Beskrivningen ska innehålla:

1. Tillgång till resurser för den övergripande ledningen, inkluderande resurser i samverkan med andra kommuner
2. Hur den övergripande ledningen är utformad
3. Hur den övergripande ledningen ständigt upprätthålls
4. Hur den övergripande ledningen vid hög belastning kan öka sin kapacitet momentant och över tid samt anpassas utifrån aktuell och förväntad riskbild

Allmänna råd

Beskrivningen av kommunens förmåga till övergripande ledning av räddningstjänst bör utgå från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter **MSBFS 2021:X** om ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt beskrivas.

16 § Kommunen ska beskriva sin förmåga att leda räddningsinsatser. Beskrivningen ska innehålla:

1. Tillgång till egna resurser för ledning av räddningsinsatser
2. Tillgång till resurser för ledning av räddningsinsatser i samverkan med andra kommuner
3. Tid från att larmet inkommer till 112 till att kommunens tillgängliga resurser för ledning av räddningsinsatser kan påbörja ledningsarbete

Allmänna råd

Beskrivningen av kommunens förmåga till ledning av räddningsinsatser bör utgå från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps **MSBFS 2021:X** föreskrifter om ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt för uppgifterna beskrivas.

Samtidiga och omfattande räddningsinsatser

17 § Kommunen ska beskriva sin förmåga att hantera samtidiga räddningsinsatser. I beskrivningen ska ingå hur tillkommande räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid samt genomföras på ett effektivt sätt.

Allmänna råd

Som utgångspunkt för beskrivning av förmågan att hantera samtidiga händelser bör tid till att uppgifter av särskild vikt enligt 14 § kan påbörjas samt tillgång till särskilda resurser enligt 14 § vara.

18 § Kommunen ska beskriva sin förmåga att hantera omfattande räddningsinsatser. I beskrivningen ska ingå hur externa resurser kan begäras och nyttjas.

Räddningstjänst under höjd beredskap

19 § Kommunen ska beskriva sin förmåga att utföra varje uppgift som åligger kommunen enligt 8 kap. 2 § LSO vid höjd beredskap för olika geografiska områden i kommunen.

Som en del i beskrivningen ska det framgå vilka resurser, egna och i samverkan, som är av särskild vikt för att utföra uppgifterna, samt den organisation som krävs för att utföra uppgifterna.

Allmänna råd

Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt för uppgifterna beskrivas.

Bilaga A: Dokumentförteckning

20 § Kommunen ska i bilaga till handlingsprogrammet ange en förteckning över avtal som kommunen träffat med anledning av det som kommunen beskriver i sitt handlingsprogram. De avtal som anges ska vara de som gäller vid tidpunkten för varje handlingsprogramms fastställande.

21 § Kommunen ska i bilaga till handlingsprogrammet ange referensdokument och vem som har beslutat dessa och när. De dokument som anges ska vara de som gäller vid tidpunkten för varje handlingsprogramms fastställande.

Allmänna råd

Med referensdokument avses exempelvis riskanalytdokument, tillsynsplan, förteckning över farliga verksamheter med mera.

Bilaga B: Beskrivning av samråd

22 § Kommunen ska i bilaga till handlingsprogrammet beskriva hur samråd har skett, när och med vem, samt i förekommande fall om några särskilda frågor har varit föremål för dialog.

Bilaga C: Hamnar och dess gränser i vatten

23 § Kommunen ska i bilaga till handlingsprogrammet för räddningstjänst i förekommande fall ange gränserna mellan kommunens respektive statens ansvarsområde för räddningsinsatser i anslutning till hamnar enligt 3 kap. 3 § förordningen om skydd mot olyckor.

Denna författning träder i kraft **XX april/maj 2021**.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

CAMILLA ASP

Sandra Danielsson
Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande

Bilaga 1. Struktur

Kommunen kan välja att besluta ett gemensamt handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, alternativt att besluta separata handlingsprogram. Nedan har inte kapitel 4 och 8 numrerats, eftersom att kommunen ska komplettera med ytterligare olyckstyper utifrån sin lokala riskbild, vilket påverkar numreringen i dessa kapitel. Även dessa underkapitel ska numreras i kommunens handlingsprogram.

Struktur för gemensamt handlingsprogram

1. Inledning
 2. Beskrivning av kommunen
 3. Styrning av skydd mot olyckor
 4. Risker
 - Övergripande
 - Brand i byggnad
 - Brand utomhus
 - Trafikolycka
 - Olycka med farliga ämnen
 - Naturolycka
 - Drunkning
 5. Värdering
 6. Mål
 7. Förebyggande – förmåga och verksamhet
 - 7.1. Tillsyn
 - 7.2. Stöd till den enskilde
 - 7.3. Rengöring och brandskyddskontroll
 - 7.4 Övriga förebyggande åtgärder
 8. Räddningstjänst – förmåga och verksamhet
 - Övergripande
 - Brand i byggnad
 - Brand utomhus
 - Trafikolycka
 - Olycka med farliga ämnen
 - Naturolycka
 - Drunkning
 - Ledning i räddningstjänsten
 - Samtidiga och omfattande räddningsinsatser
 - Räddningstjänst under höjd beredskap
- Bilaga A: Dokumentförteckning
Bilaga B: Beskrivning av samråd
Bilaga C: Hamnar och dess gränser i vatten

Struktur för separata handlingsprogram

Handlingsprogram för förebyggande verksamhet

1. Inledning
 2. Beskrivning av kommunen
 3. Styrning av skydd mot olyckor
 4. Risker
 - Övergripande
 - Brand i byggnad
 - Brand utomhus
 - Trafikolycka
 - Olycka med farliga ämnen
 - Naturolycka
 - Drunkning
 5. Värdering
 6. Mål
 7. Förebyggande – förmåga och verksamhet
 - 7.1. Tillsyn
 - 7.2. Stöd till den enskilde
 - 7.3. Rengöring och brandskyddskontroll
 - 7.4. Övriga förebyggande åtgärder
- Bilaga A: Dokumentförteckning
Bilaga B: Beskrivning av samråd
Bilaga C: Hamnar och dess gränser i vatten

Handlingsprogram för räddningstjänst

1. Inledning
2. Beskrivning av kommunen
3. Styrning av skydd mot olyckor
4. Risker
 - Övergripande
 - Brand i byggnad
 - Brand utomhus
 - Trafikolycka
 - Olycka med farliga ämnen
 - Naturolycka
 - Drunkning
5. Värdering
6. Mål
7. Räddningstjänst – förmåga och verksamhet
 - Övergripande
 - Brand i byggnad
 - Brand utomhus
 - Trafikolycka
 - Olycka med farliga ämnen

MSBFS
[Fyll i nr]

Naturolycka
Drunkning
Ledning i räddningstjänsten
Samtidiga och omfattande räddningsinsatser
Räddningstjänst under höjd beredskap
Bilaga A: Dokumentförteckning
Bilaga B: Beskrivning av samråd
Bilaga C: Hamnar och dess gränser i vatten

REMISS

MSBFS
[Fyll i nr]

Beställningsadress:
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon: 08-598 191 90, www.wolterskluwer.se
E-post: kundservice@wolterskluwer.se

REMISS

MSBFS
[Fyll i nr]

REMISS



Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande
Sandra Danielsson
010-240 3686
sandra.danielsson@msb.se

Ärendenum: 2020-11116
REMISSUTGÅVA 2021-01-15

Konsekvensutredning vid regelgivning - Föreskrifter och allmänna råd om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Allmänt

Beskrivning av problemet och vad som önskas uppnås

Riksdagen har beslutat om lagändringar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) med syfte att stärka såväl den statliga styrningen av kommunernas arbete med skydd mot olyckor som den kommunala styrningen av arbetet. Det övergripande syftet är ett bättre skydd mot olyckor i Sverige. Handlingsprogrammen är kommunernas styrdokument för räddningstjänst och olycksförebyggande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ges i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) föreskrifträtt om programmets innehåll och struktur. För lagtext, se bilaga.

Kommunerna kan välja att ha ett program för förebyggande och ett för räddningstjänst, alternativt lägga samma båda program till ett gemensamt. De förändrade kraven i LSO på handlingsprogram gäller främst programmet för räddningstjänst.

Förändringarna i lagen innebär bl.a. att kraven på kommunernas handlingsprogram förtydligas. Förarbetena anger att syftet med ändringarna är att handlingsprogrammen ska bli konkretare, hålla högre kvalitet och bli mer jämförbara, så att skyddet mot olyckor blir mer likvärdigt över landet. En annan brist som lyfts upp i förarbetena till ändringarna i LSO är att den röda tråden mellan kommunens lokala riskbild, mål och kommunens förmåga till skydd mot olyckor behöver bli tydligare.

De nationella målen för skydd mot olyckor som anges i lagen om skydd mot olyckor syftar till att vara riktninggivande och innehåll och struktur behöver därmed enligt förarbetena regleras på en lägre författningsnivå. MSB har därför bemyndigats att utfärda föreskrifter. Föreskrifterna bör enligt förarbetena säkerställa den röda tråden, samt bidra till att göra programmen mer enhetliga, konkretare och mer jämförbara. Enhetligheten och jämförbarheten ska också göra statens tillsyn underlättas. Även kommunernas samverkan med varandra förväntas underlättas.

Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

MSB bedömer att alternativet att inte utfärda föreskrifter inte är ett lämpligt alternativ. Regeringen har i förarbetena varit tydliga med att reglering av innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram bör ske på en lägre författningsnivå än lag för att uppnå syftet med lagstiftningen och komplettera de nationella mål som finns i LSO. Riksdagen har genom sitt beslut om ändringar i LSO ställt sig bakom detta och regeringen har därefter kompletterat med det formella bemyndigandet.

Det finns idag inga föreskrifter om kommunernas handlingsprogram och MSB (eller någon annan myndighet) har inte heller utfärdat allmänna råd om desamma. Alternativet att enbart ge ut allmänna råd om handlingsprogrammets innehåll och struktur bedöms inte ge den styrning som krävs. MSB har inte heller i sitt remissvar angående regeringens förslag på utvecklad styrning invänt mot den då planerade föreskriftsrätten.

Däremot har MSB valt, som stöd till kommunerna, att samtidigt utfärda allmänna råd till de nu remitterade föreskrifterna. MSB har valt att inte låta de allmänna råden ha en annan, bredare omfattning än vad bemyndigandet om föreskrifter gäller.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har enligt 3 kap. 3 § FSO bemyndigande att utfärda föreskrifter om kommunernas handlingsprogram enligt 3 och 8 §§ LSO. Bemyndigandet avser handlingsprogrammets innehåll och struktur.

Vilka som berörs av regleringen

Föreskrifterna handlar om kommunernas handlingsprogram för skydd mot olyckor och det är därmed kommunerna som primärt berörs. Andra aktörer som samarbetar med kommunerna kommer indirekt att beröras av föreskrifterna.

MSB har olika roller utifrån LSO, bl.a. tillsynsansvaret över kommunerna. Det innebär att MSB kommer att utöva tillsyn över att föreskrifterna följs. MSB ska även samordna kommunerna på en nationell nivå samt ge information och råd till dem enligt LSO.

Länsstyrelsen ska enligt LSO på begäran av MSB lämna uppgifter om lokala och regionala förhållanden till MSB..

Kommunen ska innan ett handlingsprogram antas eller det görs betydande förändringar i ett handlingsprogram samråda med berörda myndigheter. Berörda myndigheter kan vara olika statliga, centrala myndigheter såväl som

länsstyrelsen. Ofta berörs Kustbevakningen och Sjöfartsverket, då handlingsprogrammet för räddningstjänst ska innehålla uppgifter om hamnar och dess gränser i vatten. Andra myndigheter som berörs är Polismyndigheten med tanke på deras ansvar för närliggande räddningstjänstverksamheter, såsom fjällräddning.

Handlingsprogrammet ska även kunna användas som information till allmänheten om förmågan till räddningsinsats, vilket innebär att föreskrifterna även indirekt påverkar kommunikationen med allmänheten.

Enligt propositionen till ändringarna i LSO berörs alla i någon mån av förslagen, eftersom skydd mot olyckor är en grundläggande samhällsservice. Regeringen nämner dock att de som främst berörs är kommunerna, länsstyrelserna, MSB och de som samarbetar med kommunal räddningstjänst¹.

Företag

(X) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna detta avsnitt.

() Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkterna i detta avsnitt .

Kommuner och regioner

() Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller regioner.

(X) Regleringen bedöms få effekter för kommuner eller regioner.

Effekter för kommuner och regioner

Enligt propositionen om en effektivare kommunal räddningstjänst kan kommunerna få engångskostnader relaterade till utarbetande av olika styrdokument för verksamheterna, kunskapsspridning och kompetensutveckling.² Det sker inte någon kompensation med anledning av detta. Kommunen har sedan tidigare i ansvar att ha dessa handlingsprogram och kraven på innehåll och struktur bör inte medföra några större kostnader.

Regeringen bedömer vidare att ändringarna om kommunala handlingsprogram medför en inskränkning i det kommunala självstyret, men att ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de ändamål som har legat till

¹ Prop. 2019/20:176, s. 69

² Prop. 2019/20:176, s. 71

grund för ändringarna. Ingripandet i kommunernas självbestämmande anses vara mindre, eftersom beslutanderätten fortfarande ligger kvar hos kommunen. Kommunerna har vidare överlag varit positiva till ändringarna. Regeringens bedömning är att ingripandet är motiverat, och att ändamålet inte kan nås på annat sätt, vilket gör ändringarna godtagbara utifrån proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.³

Konsekvenser och övervägda regleringsalternativ

Nedan följer överväganden per kapitel i föreskrifterna. Föreskrifterna är uppbyggda så att kapitlen i möjligaste mån har följt den struktur som föreskrivs för de kommunala handlingsprogrammen.

Inledande bestämmelse

Här anges att föreskrifterna gäller innehåll och struktur avseende kommunala handlingsprogram, lagrum för dessa program samt var bemyndigandet att utfärda föreskrifterna finns. Detta inkluderas för att tydliggöra att det enbart är innehåll och struktur som föreskrifterna gäller. Det har under arbetets gång uppfattats finnas en förväntan att föreskrifterna kommer att styra mer av kommunernas arbete med skydd mot olyckor än innehåll och struktur i handlingsprogrammen, t.ex. krav på metoder för riskanalys, dokumentation i övrigt och bemanning i räddningstjänstorganisationen. Det ingår inte i bemyndigandet och så inte heller i föreskrifterna.

En annan förväntan är att det i handlingsprogrammets innehåll ska inkluderas annat skydd än det mot olyckor som kan föranleda räddningsinsatser. Mer om detta under nästa kapitel.

Handlingsprogrammets struktur

En del av föreskriftsrätten är att ange vilken struktur handlingsprogrammen ska ha. Strukturen anges i 2 § men återfinns i bilaga. Bilagan är således styrande. Eftersom kommunen kan välja att ha ett eller två program finns i bilagan strukturer för de olika fallen.

Kommunen ska inte bryta mot föreskrifterna genom att avvika från strukturen genom att inkludera ytterligare kapitel i strukturen, men kan, vilket anges i 2 §, bilägga sådana före eller efter föreskriven struktur.

Det förtydligas även att handlingsprogrammen ska omfatta de olyckor som kan leda till räddningsinsats. MSB ser positivt på att kommunen arbetar med skydd mot olyckor i ett brett perspektiv, men lagkravet på handlingsprogram sträcker sig enligt 3 kap. 3 och 8 § § lagen om skydd mot olyckor inte längre än till

³ Prop. 2019/20:176, s. 71

olyckor som kan leda till räddningsinsats, vilket innebär att bemyndigandet och därmed föreskrifterna om innehåll och struktur inte heller inkluderar andra olyckor. Om kommunen har sådana beskrivningar ska de enligt resonemanget ovan biläggas före eller efter föreskriven struktur.

Det anges även att handlingsprogrammet ska omfatta räddningsinsatser i fredstid och under höjd beredskap. Det innebär att det under efterföljande kapitel ska ingå förhållanden under både fredstid och höjd beredskap. I beskrivningen av risker ska därför även risker under höjd beredskap beskrivas och i kapitlet om förmåga till räddningsinsats ska förmåga under höjd beredskap beskrivas. Under kapitlet Räddningstjänst under höjd beredskap ska istället enbart de tillkommande uppgifterna som kommunen får vid höjd beredskap enligt 8 kap. LSO beskrivas, se nedan.

I handlingsprogrammet ska det aktuella läget beskrivas. Det innebär att om förhållandena ändras, eller nya mål antas eller dylikt behöver handlingsprogrammen justeras för att spegla det nya, aktuella läget. Det har övervägts om det behöver införas föreskrifter om när ett handlingsprogram måste uppdateras. MSB har inte bemyndigande att föreskriva om regler om uppdateringar, när handlingsprogram ska fastställas etcetera. Kravet riktas istället på innehållet, dvs. att innehållet ska vara aktuellt.

I de allmänna råden anges att beskrivningarna bör ske på övergripande nivå. Handlingsprogrammen är avsedda att vara kommunens politiskt beslutade styrdokument och detaljeringsgraden bör anpassas därefter. Däremot råder MSB kommunerna att grunda programmen på ett mer detaljerat, underliggande arbete. Dokument som beskriver sådant arbete och styr verksamheterna mer i detalj bör hänvisas till i bilaga till deras handlingsprogram. Bilagan regleras i 21 § i föreskrifterna. Det har övervägts om dokumenten skulle listas i kapitlet, men MSB har gjort bedömningen att det är mer lämpligt att placera dessa i bilaga för läsbarhetens skull.

Inledning

Det ska framgå i kommunens handlingsprogram att dokumentet utgör handlingsprogram för förebyggande verksamhet och/eller för räddningstjänst. Det ska även framgå vilken eller vilka kommuner som omfattas av handlingsprogrammet. Det innebär att kommunalförbund som beslutar om handlingsprogram behöver ange vilka kommuner som ingår i kommunalförbundet.

Såsom anges i tidigare nämnda allmänna råd ska beskrivningen ske på en övergripande nivå.

Beskrivning av kommunen

Kommunen ska ge en allmän beskrivning av kommunens geografiska område. Detta görs för att ge läsaren en bild av hur kommunen ser ut rent generellt, för

att sedan i nästa kapitel om Risker lägga till risktopografin. Paragrafen liknar 4 § p.1 i MSB:s föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, som anger innehåll i redovisningen av kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Den lyder ”Beskrivning av kommunen och dess geografiska område”.

I de allmänna råden anges ett antal parametrar för att vägleda vad som bör tas upp i den allmänna beskrivningen. Förutom fakta om kommunen, såsom befolkningsmängd och tätorter, bör kommunen ange förväntad samhällsutveckling och demografi. Detta ska sedan beaktas i kapitlet om Risker, då utvecklingen av kommunen kan komma att påverka den framtida riskbilden. Ingen definition sker här av tätorter utan kommunen förväntas själv välja lämplig detaljeringsgrad. Det har övervägts om ytterligare parametrar skulle inkluderas i de allmänna råden, men kommunen förväntas även beskriva de parametrar som kommunen anser lämpliga att inkludera utöver de parametrar som anges i de allmänna råden.

Styrning av skydd mot olyckor

Kommunen har rätt att ordna sin verksamhet såsom kommunen önskar. Det innebär att kommunens skyldigheter enligt lagen om skydd mot olyckor kan vara fördelade på olika nämnder och/eller kommunalförbund. Det anges inte i lagen om skydd mot olyckor vem som ska besluta om handlingsprogrammet i en kommun eller ett kommunalförbund. Vem som beslutar om vilka frågor i en kommun regleras av Kommunallagen (2017:725), där det exempelvis framgår av 5 kap. 1 § att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst mål och riktlinjer för verksamheten med mera.

Tidigare reglerade lagen om skydd mot olyckor att det är fullmäktige som beslutar om programmet alternativt den beslutande församlingen i ett kommunalförbund men denna skrivning är nu borttagen för att möjliggöra för kommunen att själva styra beslutsordningen. Det behöver därmed framgå i handlingsprogrammet vem som har fastställt det och om något eller några avsnitt har beslutats i särskild ordning. Även när programmet är beslutat ska anges samt om det är reviderat och när.

En viktig del av kommunens arbete med skydd mot olyckor, som också påtalas i förarbetena, är att lära från inträffade olyckor. Kommunens nämnder (inklusive nämnd i ett kommunalförbund) ska enligt 6 kap. 6 § kommunallagen se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Föreskrifterna anger därför att kommunen i sitt handlingsprogram ska beskriva hur verksamheten följs upp och utvärderas. I denna beskrivning ska arbetet med att lära från olyckor inkluderas, då det är en viktig del av att stärka skyddet mot olyckor. Det har gjorts överväganden om olycksundersökningar och lärande från olyckor skulle ges ett eget kapitel, men då kopplingen till den generella styrningen, uppföljningen och utvärderingen är viktig och avgörande inkluderas detta här. Lärande från olyckor behöver vara

en del av det systematiska arbetssättet inom skydd mot olyckor. Det är vidare delar som härför sig till både förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

Hur ansvaret är fördelat ska anges i detta kapitel i handlingsprogrammet för att läsaren ska förstå hur kommunen har åtagit sig skyldigheterna. Här nämns således eventuella kommunalförbund som utför åtaganden enligt LSO.

Risker

Övergripande beskrivning

Enligt LSO ska kommunen ha förmåga till räddningsinsats för varje typ av olycka som kan inträffa i kommunen och som kan leda till räddningsinsats. Det innebär att kommunen behöver identifiera vilka risker och olyckstyper som kan komma ifråga. Det har övervägts om beskrivningen av risker enbart skulle bestå av beskrivning per olyckstyp men MSB anser att det finns vissa olyckstypsgemensamma, övergripande aspekter som med fördel kan behandlas i ett inledande gemensamt stycke. Detta stycke benämns Övergripande beskrivning. Motsvarande struktur finns därefter angående beskrivning av förmåga – först övergripande och därefter per olyckstyp.

Paragrafen som innehåller ett förtydligande vad som avses med risker, nämligen en sammanvägd bedömning av vilka händelser som kan leda till räddningsinsatser, sannolikheten eller frekvensen för att de ska hända och konsekvensen för det fall de händer. Denna definition är viktig, eftersom den ställer upp de parametrar som behöver beskrivas – vilka händelser som kan komma ifråga, sannolikhet eller frekvens samt konsekvens. Risk kan i vardagligt tal ofta avse sannolikheten eller ”chansen” att något händer, men inom forskning och vetenskap inom området avses med risk just en sammanvägning av sannolikhet/frekvens och konsekvens av en händelse. Denna skrivning ramar in vad beskrivningen av risk ska handla om i handlingsprogrammet.

Höjd beredskap inkluderas enligt 3 § i detta kapitel, då det i 3 kap. 8 § lagen om skydd mot olyckor anges att förmåga till räddningsinsats ska beskrivas för förhållanden i fredstid såväl som under höjd beredskap. Eftersom förmågebeskrivningarna behöver utgå från riskbilden behöver förhållandena vid höjd beredskap ingå i Risker. I allmänna råden rekommenderas kommunen att ha en dialog med sin länsstyrelse om denna riskbild, utifrån att länsstyrelsen är högsta ansvariga civila totalförsvarsmyndighet i länet.

De allmänna råden anger frågor som kan användas för att åstadkomma beskrivningarna. Det förtydligas att förmågan att påverka sannolikhet/frekvens och konsekvens genom att förebygga olyckor och genomföra räddningsinsatser påverkar riskbilden och det bör inkluderas i beskrivningen av risker. Risker och förmåga hänger samman – utan kommunens förmåga att exempelvis genomföra räddningsinsatser vore troligen konsekvenserna av tidigare inträffade olyckor en annan, liksom att den historiska frekvensen av olyckor troligen påverkats av kommunens förebyggande arbete. För att inte det ska bli

tveksamheter förtydligas här att detta är aspekter som ingår i beskrivningen av risker.

De allmänna råden anger att både vanligt förekommande olyckor och händelser som inträffar mer sällan bör inkluderas. Beskrivningarna behöver även fånga den framtida riskbilden så att kommunens förmåga kan vara relevant för den tid som programmet planeras gälla, genom att till exempel beröra konsekvenser av klimatförändringar.

Avslutningsvis anges i de allmänna råden att arbetet med att beskriva den lokala riskbilden bör samordnas, om det är lämpligt och möjligt, med annat riskanalysarbete. Motsvarande skrivning finns i MSB:s föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser. Detta har inkluderats för att tydliggöra att det finns viktiga kopplingar till lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Beskrivning per olyckstyp

I detta kapitel ska kommunen beskriva riskerna för vissa olyckstyper. Olyckstyperna har valts av delvis olika anledningar.

- Brand i byggnad, brand utomhus och trafikolycka är alla vanligt förekommande i kommunerna. Det är också olyckstyper som kan leda till stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom och miljö.
- Olycka med farliga ämnen och naturolycka kan inträffa i flertalet av kommunerna och resultera i stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom och miljö.
- Drunkning kan inträffa i de flesta kommuner med konsekvenser på främst liv och hälsa.

Flertalet av olyckstyperna som föreskrivs kan dessutom leda till omfattande räddningsinsatser, vilket påverkar kommunernas förmåga att genomföra räddningsinsats.

Övriga typer av olyckor, utöver de som föreskrivs, har inte valts ut då de inte bedöms vara vanligt förekommande, inträffa i flertalet av kommunerna eller resultera i stora konsekvenser på liv, hälsa, egendom eller miljö. Övervägande gjordes om det skulle föreskrivas om en olyckstyp som anknyter till ”nödständig person”, vilken innefattar ett flertal olika händelser såsom suicid, fastklämd etc. Bedömningen gjordes att denna händelse inte på ett tydligt och entydigt sätt kan härledas till att kriterierna för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § LSO kan uppfyllas.

I de allmänna råden anges att kommunens beskrivning per olyckstyp bör ta hänsyn till och beskriva den variation av risker som finns i kommunen inom respektive olyckstyp (fortfarande utifrån den lokala riskbilden). Variationen kan bero på olika typer av objekt, platser eller omfattning. Detta kan till

exempel innebära att beskrivningen av olyckstypen brand i byggnad belyser olika objektstyper - olika typer av byggnader - såsom exempelvis brand i bostad, vårdmiljö och industri, utifrån geografisk plats såsom exempelvis tätort och landsbygd, eller med hänsyn till hur ofta olyckorna kan inträffa och med vilka konsekvenser på liv, hälsa, egendom och miljö de kan leda till.

Övervägande gjordes om det istället skulle föreskrivas om så kallade "underolyckstyper", som preciserade denna variation. Även allmänna råd övervägdes angående detta. Men underolyckstyperna beskrivs istället i tillhörande handbok som exempel på beskrivning av variationer, då föreskrifterna annars bedömdes bli för detaljstyrande. Istället infördes skrivningen om att kommunen ska beskriva variationen inom respektive olyckstyp, vilket bedöms utgöra lämpligare styrning.

Förutom de föreskrivna olyckstyperna ska kommunen komplettera med andra olyckstyper utifrån sin riskbild. I senare kapitel ska kommunen sedan beskriva sin förmåga till räddningsinsats för dessa olyckstyper. De olyckstyper som kommunen ska lägga till efter de stipulerade i listan (p.1-6) ska utgå från den lokala riskbilden. Överväganden gjordes om det istället skulle stå "kan lägga till" i allmänna rådet istället för "ska lägga till" i föreskrifterna. MSB bedömer att det är ett viktigt signalvärde att inkludera detta i föreskrifterna eftersom det är den lokala riskbilden som ska återges i handlingsprogrammet och då propositionen understryker den röda tråden mellan lokal riskbild, mål och förmåga. För kommuner där det inte i den lokala riskbilden finns fog för att lägga till några ytterligare olyckstyper behövs inte heller någon komplettering med fler olyckstyper för att uppfylla föreskrifterna.

Värdering

Enligt propositionen är det av vikt att det finns en röd tråd mellan lokal riskbild och de lokala verksamhetsmål som kommunen sätter upp för att sträva mot de nationella målen. Kapitlet Värdering fyller därför en viktig funktion, då det utgör länken mellan beskrivningen av riskerna och de mål som kommunen fastställer för räddningstjänst och förebyggande. I det allmänna rådet anges att värderingen bör innehålla slutsatser och motivera hur kommunen kan reducera riskerna genom frekvens- respektive konsekvenspåverkande åtgärder. Utan motiveringar och slutsatser bedöms det vara svårt att göra en tillräcklig värdering som grund för verksamhetsmålen. Notera även att värderingen nämns i paragrafen om mål, se nästa avsnitt. MSB har övervägt om dessa båda kapitel skulle läggas samman till ett gemensamt. Det finns också skäl för att tydliggöra detta viktiga steg i kommunernas handlingsprogram.

Mål

Kommunen ska enligt 3 kap. 3 och 8 § § LSO ange "målen för verksamheten". Det innebär att kommunen ska fastställa mål för både den förebyggande verksamheten samt räddningstjänsten. I föreskrifterna anges att målen ska utgå från värderingen av den lokala riskbilden, detta för att säkerställa den

nämnda röda tråden. Det erinras även om att verksamhetsmålen ska sträva mot de nationella målen.

I förarbetena till LSO⁴ nämns att verksamhetsmålen kan bestå av två olika typer av mål, nämligen säkerhetsmål och prestationsmål. Säkerhetsmål tar, enligt förarbetena, sikte på skydds nivåer och effekter hos medborgaren och i samhället, medan prestationsmål har fokus på prestationer eller åtgärder som ska vidtas. Praxis visar att kommuner ofta har valt att lyfta ut prestationsmål från sina handlingsprogram och istället inkludera dessa i underliggande dokument med kortare tidsspann, exempelvis årliga verksamhetsplaner. Propositionen inför nyligen beslutade ändringar i LSO understryker vikten av en effektivare kommunal räddningstjänst och att arbetet får effekt. Handlingsprogrammen avser vara politiska styrdokument på en övergripande, styrande nivå, vilket gör att de allmänna råden förtydligar att målen som ingår i handlingsprogrammen bör fokusera på effekter som kommunen avser att uppnå, vilket också förtydligas i de allmänna råden. Det görs också en erinran om vilka nationella mål som avses för de båda olika verksamheterna.

Förebyggande – förmåga och verksamhet

Det förebyggande arbetet i kommunerna ska ha fokus på vilka effekter de åtgärder som vidtas ska ha på skyddet för enskilda personer. Särskilt fokus ska finnas för att förhindra att människor dör i bränder vilket till stor del sker i deras bostäder. Det förebyggande arbetet är till sin natur lättare att planera än exempelvis räddningstjänsten varför det är av stor vikt att beskriva vilken organisation som finns med vilka resurser.

Tillsyn

Kommunen ska beskriva sitt arbete med tillsyn då det i lagstiftningen stadgas som en obligatorisk uppgift för kommunen. Kompetens för den personal som utför tillsyn ska särskilt anges då det i lagstiftningen framgår att den som utför tillsyn ska ha den kompetens som krävs.

Stöd till den enskilde

Kommunen ska beskriva sitt arbete med stöd till den enskilde då det i lagstiftningen stadgas som en obligatorisk uppgift för kommunen. I förarbetena anges att särskilt fokus bör läggas på denna uppgift.

Rengöring och brandskyddskontroll

Kommunen ska beskriva sitt arbete med rengöring och brandskyddskontroll då det i lagstiftningen stadgas som en obligatorisk uppgift för kommunen. Utbildning för den personal som utför dessa uppgifter ska särskilt anges då det i lagstiftningen särskilt anges vilka utbildningskrav som ställs.

⁴ SOU 2002:10, s. 107

Andra åtgärder som syftar till att förebygga bränder och andra olyckor som kan föranleda räddningsinsats

Kommunen ska beskriva sitt arbete inom detta område då det i lagstiftningen stadgas som en obligatorisk uppgift för kommunen.

Räddningstjänst – förmåga och verksamhet

Övergripande

Utifrån motsvarande anledningar som redogörs för i kapitlet om Risker består Räddningstjänst – förmåga och verksamhet av först en inledande övergripande del, sedan en del om förmåga per olyckstyp.

Här ges styrning för kommunen hur förmågan ska beskrivas och det centrala är att förmåga handlar om möjligheten att skapa effekter genom positiv påverkan. Historiskt sett har förmågebeskrivningar ofta haft fokus på resurser, men här förtydligas att förmåga handlar om effekter. Detta stämmer väl in med ansvaret för räddningschefen att ordna räddningstjänsten så att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Denna styrning ligger till grund för både den övergripande beskrivningen men effekt återkommer i styrningen för beskrivning av förmåga per olyckstyp.

Vid övervägande av vad som skulle föreskrivas ingå i beskrivningen valdes de parametrar som med fördel kan beskrivas på en övergripande nivå, gemensamt för alla olyckstyper. I punktlistan återfinns därför kommunens egna resurser men också resurser i samverkan. Denna resursbeskrivning kan ses som beskrivning av en "laguppställning" som finns att tillgå för att genomföra räddningstjänst oavsett olyckstyp.

I de allmänna råden anges vad kommunen bör beskriva. Då kommunen bör ges en frihet att välja exakt hur beskrivningarna ska göras har detta inte angivits i föreskriftstexten. De parametrar som ska ingå i handlingsprogram har angivits.

Även tid som inte heller är beroende av olyckstyp ska beskrivas. Överlåtande av inledande begränsande uppgifter samt samverkan som görs är troligen ofta gjort för mer än en olyckstyp, varför detta också inkluderas i detta kapitel.

Det övervägdes vilken tid som är mest relevant att beskriva i kommunernas handlingsprogram. Ett alternativ var att kommunen ska beskriva tiden från att larm når kommunens första räddningsresurs, exempelvis när larmet går på en brandstation, istället för tiden när larm inkommer till 112. Hantering av inkommande samtal sker på olika sätt i kommunerna, där vissa kommuner arbetar med egna operatörer som sköter medlyssning och utlarmning själva, medan andra kommuner har uppdragit hantering inklusive utlarmning till SOS Alarm AB. Vissa kommuner arbetar även med förlarm och andra inte. Gränsen mellan att ta emot och hantera ett 112-samtal och att larma å kommunens vägnar är också svår att enkelt definiera. Dessa olikheter gör det komplicerat att kortfattat i en föreskriftstext ange exakt vilken tid som ska beskrivas utan risk för missuppfattningar. Bedömningen gjordes att kommunens beskrivning

ska omfatta tiden från att larm inkommer till 112, då detta är en tydlig tid att definiera. Förtydligandet gjordes också att tiden inkluderar larmhanteringen. Kommunen kan sedan i sin beskrivning mer detaljerat kommentera tidsfördelningen mellan de olika stegen i larmkedjan om så önskas.

Tidsfaktorn är viktig när det gäller räddningstjänst och förmågan att ha effekt. Därför ska kommunen beskriva tid som en del av förmågan. Resurserna kommer att nå olika snabbt till de olyckor som har skett pga. att de har hänt på olika ställen inom kommunens geografiska område. Detta behöver beskrivas. Det ska också beskrivas om förmågan varierar över tid, exempelvis sommartid, på natten eller på helgen.

Beskrivning per olyckstyp

Förmågan ska beskrivas för de olyckstyper som anges 8 §, inklusive för de olyckstyper som kommunen har kompletterat med utifrån lokal riskbild i kapitlet Risker. Förmågan kan innehas på egen hand eller i samverkan, vilket anges i propositionen, som understryker vikten av samverkan.

Här tydliggörs att beskrivningen per olyckstyp ska utgå från vilka effekter som ska uppnås, liksom skrivningarna i 13 §. Uppgifter av central betydelse i beskrivningen och bedömningen gjordes att det handlar om dels omedelbara begränsande uppgifter, dels uppgifter som helt kan bryta skadeförloppet. På motsvarande sätt som i 13 § behöver förmågan beskrivas utifrån var olyckan inträffar och även om det finns variation över tid.

I det allmänna rådet förtydligas kopplingen mellan effekt och uppgifter, och det tydliggörs också att det i resurser ingår personella resurser inklusive kompetens. MSB övervägde om kompetens skulle vara en egen punkt i punktlistan men det ansågs vara starkt kopplat till de personella resurserna och får därmed ingå i dessa.

Ledning i räddningstjänsten

Ledning regleras i andra föreskrifter som ställer krav på skriftlig dokumentation. Det som bedömts vara av vikt att beskriva i handlingsprogrammen är förmågan till övergripande ledning och ledning av räddningsinsatser. För handlingsprogrammen har organisation samt samarbeten och samverkan kring samt egna ledningsresurser bedömts som en lämplig detaljeringsnivå. Viss dubblering kan uppstå med resursbeskrivningen i 13 och 14 §.

Samtidiga och omfattande räddningsinsatser

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 handlingsprogrammet beskriva hur räddningsinsatser trots detta kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på effektivt sätt.

En sådan beskrivning kan tolkas som ett sätt att beskriva hur räddningstjänstförmågan kan nedmonteras men är i realiteten en viktig styrning av ledningssystemets övergripande ledning.

Räddningstjänst under höjd beredskap

Under höjd beredskap ska kommunens organisation för räddningstjänst enligt 8 kap. LSO även ansvara för vissa tillkommande uppgifter. Dessa ska kommunen beskriva under detta kapitel. Övriga aspekter för höjd beredskap ska beskrivas i respektive kapitel ovan, se kapitlet Handlingsprogrammets struktur och innehåll.

Området är under utveckling och regeringen har aviserat att en utredning ska ske om kommunens ansvar inom området, tillämpning av reglerna samt om finansieringen av uppgifterna. Det återstår därmed både att få mer klarhet i både styrning och stöd.

Regleringen har därmed utformats så att den bedöms fånga huvuddragen av vad som bör ingå i kommunernas handlingsprogram, och bedöms även kunna äga giltighet över längre tid, i takt med att området utvecklas. I praktiken torde regleringen inledningsvis innebära att detta område inte beskrivs särskilt fylligt i kommunernas handlingsprogram.

Föreskriftens krav på beskrivningar av räddningstjänst under höjd beredskap har utformats med utgångspunkt från att den förmåga som ska skapas ska utformas i samråd med länsstyrelsen. Även om länsstyrelsen för närvarande inte har alla ingångsvärden vad gäller hotbild och beskrivningar av nödvändig förmåga, kan kommunen inom ramen för LSO, om än i tillämpliga delar, påbörja planeringen av räddningstjänst under höjd beredskap. Som exempel kan nämnas krigsplacering av personal, kompetenshöjning och säkerhetshöjande åtgärder.

Bilaga A: Dokumentförteckning

Övervägandet gjordes att det var lämpligt med en egen bilaga för att kommunen ska kunna lista relevanta avtal och relevanta närliggande dokument till handlingsprogrammet. Det ska vara tydligt vilka avtal och dokument som finns. För att kommunen inte ska riskera att behöva uppdatera hela handlingsprogrammet om ett avtal skrivs om anges att det är de avtal som gäller vid tidpunkten för varje handlingsprogramms fastställande som ska anges.

Bilaga B: Beskrivning av samråd

Det finns krav på samråd innan kommunen fastställer sitt eller sina handlingsprogram. För att få en förståelse för hur detta har gått till och om det finns särskilda frågor som har varit uppe till diskussion ska kommunen redogöra för vissa aspekter i samrådet.

Bilaga C: Hamnar och dess gränser i vatten

Denna bilaga har lagts sist då den inte är relevant för alla kommuner. Den gäller även bara programmet för räddningstjänst, då kravet om att ange hamnar och dess gränser i vatten enbart gäller för handlingsprogrammet för räddningstjänst.

Bilaga 1. Struktur

Eftersom kommunen kan komplettera med egna olyckstyper utifrån lokal riskbild efter delkapitlet om drunkning kan numreringen av kommunens delkapitel för efterföljande kapitel komma att variera. Det innebär att det i bilaga 1 till föreskrifterna inte har skett någon numrering av delkapitlen.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Föreskrifterna kommer av svensk lagstiftning om skydd mot olyckor och är ett nationellt initiativ och förenligt med EU-rättsliga principer.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Riksdagen beslutade om ändringarna i LSO 21 oktober 2020 och regeringen beslutade om ändringarna i FSO 28 oktober 2020. Ikraftträdandet av LSO är 1 januari 2021, men övergångsregler gäller för ändringarna i paragraferna om kraven på handlingsprogrammen på det vis att de träder ikraft 1 januari 2022.

MSB har följt förarbetena till ändringarna i LSO och har därmed kunnat förbereda arbetet med föreskrifterna och allmänna råden. Det intensifierades när beslutet togs av riksdag och regering för att kunna utfärda föreskrifterna skyndsamt för att ge kommunerna så bra förutsättningar som möjligt att uppnå kraven. Dessutom har MSB för att underlätta för kommunernas förberedelser och arbete bedrivit föreskriftsarbetet transparent och låtit kommunerna följa arbetet, t.ex. genom att löpande ta del av utkast. Det har inrättats en referensgrupp med femton representanter från kommunerna och länsstyrelsen.

Kommunerna har samtidigt som de önskar ha föreskrifterna klara så skyndsamt som möjligt önskat att få tillräckligt med tid för remisshantering i kommunen. Remisstiden har i dialog med utsedda företrädare för kommunerna och SKR satts till tre månader. Därefter bör ikraftträdandet ske så snart som möjligt.

Informationsinsatser har delvis beskrivits ovan. MSB har även genomfört en informations- och dialogkonferens för kommunerna och andra aktörer inom skydd mot olyckor. Drygt 600 personer deltog. MSB och SKR gjorde i november ett gemensamt utskick till kommunerna med information om förändringarna och att stöd fanns att få på MSB:s webbplats. Visst stöd prioriterades tidigt för att ge kommunerna möjlighet att starta. MSB bedömer dock att informationsinsatserna behöver fortsätta under 2021, bl.a. med remissdialoger och implementeringskonferenser eller motsvarande.

Kontaktpersoner

Sandra Danielsson, handläggare

Tfn 010-240 36 86

sandra.danielsson@msb.se

Patrik Perbeck, enhetschef

Tfn 010-240 53 65

patrik.perbeck@msb.se

Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande

Bilaga. Utdrag från lag och förordning om skydd mot olyckor

Från 3 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Förebyggande verksamhet

3 § /Upphör att gälla U:2021-01-01/ En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

3 § /Träder i kraft I:2021-01-01/ En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska kommunen ange

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, och
3. hur verksamheten är ordnad och hur den planeras.

Innan kommunen antar ett handlingsprogram eller beslutar om betydande förändringar i programmet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Lag (2020:882).

Räddningstjänst

8 § /Upphör att gälla U:2021-01-01/ En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst.

8 § /Träder i kraft I:2021-01-01/ En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska kommunen ange

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, och
3. förmågan att
 - a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,
 - b) genomföra flera samtidiga räddningsinsatser,
 - c) genomföra omfattande räddningsinsatser, och
 - d) utöva ledning i räddningstjänsten.

Kommunen ska i programmet ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas för förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

Innan kommunen antar ett handlingsprogram eller beslutar om betydande förändringar i programmet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Lag (2020:882).

/Rubriken träder i kraft I:2021-01-01/

Från 3 kap. förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Handlingsprogram och planer

3 § /Upphör att gälla U:2021-01-01/ De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda.

I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § samma lag skall en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten.

3 § /Träder i kraft I:2021-01-01/ De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda.

I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § samma lag ska en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om vad de handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ samma lag ska innehålla och hur de ska struktureras. Förordning (2020:883).

REMISS