



Enheten för den enskildes säkerhet
Anna-Karin Juhl
010-240 51 25
anna-karin.juhl@msb.se

Kommuners arbete med handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor

Redovisning av åtgärder som vidtagits och
hur dessa kan utvecklas

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1 Avgränsning och definitioner.....	4
1.2 Bakgrund	5
1.3 Genomförande av uppdraget.....	6
2. Vidtagna åtgärder för att utveckla stöd till arbetet med handlingsprogram	7
2.1 MSB:s åtgärder	7
2.2 Länsstyrelsens åtgärder	10
3. Utmaningar till fortsatt utveckling	11
3.1 Utmaningar- Kommunerna	11
3.2 Utmaningar- Länsstyrelserna	12
3.3 Utmaningar- MSB	12
4. Utveckling av stöd	14
4.1 Hur MSB ska utveckla stödet.....	14
4.2 Utveckling av stöd	14
4.3 Hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunala handlingsprogram kan utvecklas	16
4.4 Hur ska MSB utveckla arbetet med uppföljning, utvärdering och analys	16
4.5 Hur kan länsstyrelserna utveckla stödet	17
Bilaga 1 Länsstyrelser och kommuner som fått uppdraget för skriftlig dialog	18
Bilaga 2 Kommuner vars handlingsprogram har analyserats	19

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt MSB att i samverkan med länsstyrelserna redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla det stöd som myndigheterna lämnar till kommunernas arbete med handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst samt hur stödet till detta arbete kan utvecklas. Myndigheten ska också redovisa hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunernas handlingsprogram kan utvecklas (Fö2013/2058/SSK). Åtgärder som redovisas har bl.a. sin utgångspunkt i de förslag till åtgärder som riktades till MSB och länsstyrelserna i regeringens uppföljning av reformen skydd mot olyckor (Ds 2009:47 Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling). Åtgärderna är bl.a. samordning av riskanalyser, tydliggöra krav på innehållet i handlingsprogrammen, underlätta och stödja det breda säkerhetsarbetet i kommunerna, utveckla målstyrning samt kommunernas styrning och process för det kommunala säkerhetsarbetet. Det finns utmaningar för kommunerna, länsstyrelserna och MSB i arbetet med att utveckla arbetet med handlingsprogram. I genomförandet av uppdraget har det varit tydligt att handlingsprogrammen inte alltid är eller har blivit det styrande dokument som var avsikten. Kommunerna behöver utveckla handlingsprogrammen genom att tydligare beskriva kopplingen mellan risker och mål, beskriva hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras, vilken förmåga till räddningsinsats kommunen har och avser att skaffa sig samt hur uppföljning och utvärdering ska ske. Vidare behöver länsstyrelsens arbete med stöd, rådgivning och information till kommunerna utvecklas. Ett arbete för MSB är att bidra till att handlingsprogrammen utvecklas så att kopplingen mellan risker, mål och förmågor förbättras och att kommunens uppföljning och utvärdering utvecklas. MSB kan inte själv åstadkomma den utveckling som behövs. Kommuner och länsstyrelser måste vara aktiva i arbetet med att utveckla handlingsprogrammen och bidra till att utveckla stöd för arbetet samt utnyttja det stöd som MSB lämnar.

MSB:s och länsstyrelsernas åtgärder behöver bli mer systematiska och samordnade samt anpassade till kommunernas organisation, behov och möjligheter. De åtgärder som redovisas syftar till att utveckla arbetet med handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst. Avsikten är att åtgärderna ska vara ett underlag för kommande mandatperiods arbete. MSB bedriver ett likartat utvecklingsarbete för kommunernas arbete med krisberedskap och den justerade överenskommelsen om kommunal krisberedskap som staten, genom MSB, och Sveriges kommuner och landsting (SKL) tecknade i maj 2013. MSB:s ambition är att samordna och systematisera det stöd som myndigheten och länsstyrelserna lämnar till kommunerna och att detta ska leda till att kommunerna stimuleras att arbeta i ett bredare perspektiv med skydd mot olyckor, kriser och höjd beredskap. Dessa områden kan i sin tur ingå i ett ännu bredare arbete med trygghet och säkerhet i kommunerna som också t.ex. inbegriper folkhälso- och brottsförebyggande frågor.

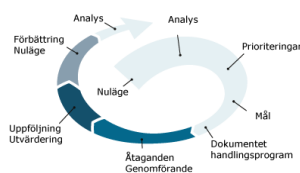
1. Inledning

Regeringen har uppdragit åt MSB att, i samverkan med länsstyrelserna, redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla det stöd som myndigheterna lämnar till kommunernas arbete med handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst samt hur stödet till detta arbete kan utvecklas. Myndigheten ska också redovisa hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunernas handlingsprogram kan utvecklas.¹ I en tidigare uppföljning av reformen skydd mot olyckor som genomfördes inom Regeringskansliet lämnades förslag till MSB, länsstyrelserna och kommunerna om åtgärder för att utveckla arbetet med kommunala handlingsprogram. I denna rapport ges en översiktlig redovisning av hur MSB har utvecklat stödet med utgångspunkt i de förslag som lämnades. I kapitel 3 redovisas ett antal utmaningar för kommuner, länsstyrelser och MSB. För att programmen ska utvecklas till det politiskt styrande dokument som var avsikten med lagen behöver utveckling ske såväl i kommuner som hos länsstyrelserna och MSB. MSB kan inte ensam åstadkomma denna utveckling. Kommuner och länsstyrelser måste vara aktiva i arbetet med att utveckla handlingsprogrammen och bidra till att utveckla stöd för arbetet samt utnyttja det stöd som MSB lämnar.

1.1 Avgränsning och definitioner

MSB har valt att avgränsa arbetet med uppdraget till följande definition;

Till kommunernas arbete med handlingsprogram avses aktiviteter som bedrivs i de olika stegen i den modell för systematiskt säkerhetsarbete som finns i vägledning för handlingsprogram.



Avsikten med avgränsningen är att definiera vad MSB menar med kommunernas arbete med handlingsprogram. Redovisningen av åtgärder som vidtagits och åtgärdsförslag som redovisas i rapporten kommer att beröra nuläge, analys, prioriteringar, mål samt uppföljning och utvärdering. Definitioner av dessa begrepp återfinns i MSB:s *Vägledning för kommunala handlingsprogram*. Det stöd som MSB har utvecklat och avser att utveckla

¹ Fö2013/2058/SSK

avseende själva genomförandet av aktiviteter för att uppnå de angivna målen i de kommunala handlingsprogrammen redovisas inte inom detta uppdrag.

Av lagen om skydd mot olyckor framgår att länsstyrelsen genom rådgivning och information ska stödja kommunen i deras verksamhet enligt lagen. Med denna skrivning betonas att tillsynsuppgiften ska skiljas från rådgivning, som alltså faller utanför tillsynen. I redovisningen i denna rapport har även MSB valt att skilja på dessa uppgifter vilket innebär att rapporten främst utgår från det stöd som lämnats för rådgivning och information.

I rapporten kommer heller inte i någon större utsträckning att redogöras för det arbete som MSB bedriver för att stödja kommunernas arbete med krisberedskap enligt bl.a. överenskommelsen om kommunernas krisberedskap.

1.2 Bakgrund

I den tidigare redovisade uppföljningen av reformen skydd mot olyckor identifierades ett antal förslag till åtgärder. Förslagen var baserade på dels dokumenten handlingsprogram i sig men även på själva processen då det fanns stora variationer avseende arbetssätt, organisation, ambitioner och kvalitet. När det gäller arbetssätt och organisation av arbetet har det bland annat redovisats av en del kommuner att deras förvaltningar arbetar med trygghets- och säkerhetsfrågor i bred bemärkelse men inte kopplat till kommunens totala säkerhetsarbete. När det gäller ambitioner och kvalitet så är bedömningen att kommunens arbete med risker och riskanalys varierar och att kommunens arbete med sotning (rengöring och brandskyddskontroll) samt egen tillsynsverksamhet är knapphändigt beskrivna i handlingsprogram. En annan fråga är på vilken detaljnivå kommunens mål ska beskrivas i de kommunala handlingsprogrammen. Några kommuner överlåter prestationsmålen till förvaltningarna i deras respektive verksamhetsplaner medan de i andra kommuner beskrivs i handlingsprogrammen. Ytterligare en iakttagelse är att flertalet av målen avser att endast bevara kommunens rådande förmåga. En brist blir då att mål som innebär förändring och utveckling av förmågan saknas. I uppföljningen redovisas vidare områden som kräver särskild uppmärksamhet och mer omfattande utvecklingsinsatser. Bland annat att kommunernas arbete med egenkontroll, uppföljning, utvärdering, lärande och förbättringsarbete behöver utvecklas och att staten behöver stödja kommunerna i denna utveckling med statistik, analyser, metoder och exempel samt utbildning². Det framgår också att kommunerna som regel har en

² Ds 2009:47 s.238

noggrann uppföljning av produktion och resurser, medan uppföljningen i resultattermen och förbättringsmöjligheter ofta har brister³.

Åtgärder som MSB, utifrån den då genomförda uppföljningen, bedömt behöva utvecklas som stöd till kommunerna och länsstyrelserna var att ta fram exempelsamlingar baserade på olika kommuners särskilda förutsättningar - och i dessa redogöra för en acceptabel ambitionsnivå för olika kommuner - samt fortsatt erbjuda utbildning samt att sprida kunskap. De åtgärder som MSB utvecklat redovisas i kapitel 2.

1.3 Genomförande av uppdraget

Under 2013 genomförde MSB en analys av kommunala handlingsprogram. Analysen har bland annat legat till grund för de slutsatser som redovisas i denna rapport. De handlingsprogram som har analyserats är från samma kommuner som granskades i samband med uppföljningen av reformen skydd mot olyckor⁴.

Uppdraget har genomförts i samverkan med länsstyrelserna som vid en workshop⁵ gavs möjlighet att lämna synpunkter på kommunernas arbete med handlingsprogram samt lämna förslag på åtgärder som kan stärka arbetet.

I den årliga uppföljningen av kommunernas arbete enligt lagen om skydd mot olyckor som MSB genomför tillsammans med länsstyrelserna har i år ställts frågor som är relevanta för redovisningen av detta uppdrag.

Ett dialogmöte⁶ har genomförts med kommuner och Sveriges kommuner och landsting (SKL), där kommunerna gavs möjlighet att lämna synpunkter på vilket stöd de ser behov av. Vidare har ett antal kommunrepresentanter intervjuats via telefon för att skapa en bredare bild av hur arbetet med handlingsprogram bedrivs.

Samtliga länsstyrelser samt ett 20-tal kommuner har getts möjlighet att lämna synpunkter skriftligt. Kommunerna har valts ut med stöd av SKL:s kommunindelning⁷. I bilaga 1 framgår vilka som vilka som fått rapporten för skriftlig dialog. Samtliga av svar som inkommit i samband med den skriftliga dialogen har beaktas. En del svar har inneburit att rapporten förtydligats medan andra är underlag inför det arbete som redovisas i kapitel 4.

³ Ds 2009:47 s.111

⁴ Reformen skydd mot olyckor- en uppföljning med förslag till utveckling Ds 2009:47

⁵ Deltagare från följande länsstyrelser: Västra Götaland, Södermanland, Östergötland, Uppsala, Västernorrland, Stockholm och Värmland

⁶ Deltagare från följande kommuner/förbund: Nacka, Sollentuna, Storstockholmsbrandförsvaret, Räddningstjänsten Storgöteborg och Nyköping

⁷http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/fakta_om_kommuner/kommungr uppsindelning

2. Vidtagna åtgärder för att utveckla stöd till arbetet med handlingsprogram

De åtgärder som redovisas utgår från de förslag som lämnades i regeringens uppföljning av reformen skydd mot olyckor. Utvärdering av åtgärder som vidtagits och som redovisas i detta kapitel kan utvecklas för att bedöma vilken effekt de haft. Att utveckla utvärderingen av det stöd som lämnats är därför ett förslag till fortsatt utveckling som presenteras i avsnitt 4.2.

Utöver de åtgärder som redovisas här redovisade MSB 2013 en sammanställning till regeringen med exempel på stöd som myndigheten lämnar till kommunernas arbete med samhällsskydd och beredskap⁸.

I utbildningar som MSB bedriver integreras delar av de stödåtgärder som redovisas och av det skälet redovisas inte utbildning särskilt. Detta gäller till exempel utbildningar som *Skydd mot olyckor (SMO)*, vidareutbildningar och *Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB)*.

2.1 MSB:s åtgärder

Myndigheten har vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla stödet till kommuner och länsstyrelser i arbetet med kommunala handlingsprogram.

Samordning av riskanalyser

För att stödja utvecklingen med att kommunerna i större utsträckning ska samordna arbetet med riskanalyser enligt framför allt LSO och LEH⁹ har två vägledningar tagits fram, dels *Vägledning för kommunala handlingsprogram* och dels *Vägledning för Risk och sårbarhetsanalyser*. I vägledningarna diskuteras varför kommunerna bör samordna arbetet med riskanalyser enligt de olika lagstiftningarna. I samband med vägledningarna genomfördes, i samverkan med länsstyrelserna, en utbildningsinsats. Syftet var att utbildningen skulle inspirera till att bl.a. samordna arbete med analyser. Utbildningarna omfattade en dag och hölls i seminarieform på ett flertal platser i landet. En majoritet av kommunerna deltog i utbildningarna.

MSB:s föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6) innehåller en uppmaning till kommunerna att samordna arbetet med de riskanalyser som ska göras enligt olika lagstiftningar. För

⁸ MSB:s stöd till kommunerna inom området samhällsskydd och beredskap (2013) Diarienummer 2013-4845

⁹ Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544)

närvarande pågår arbete med att revidera föreskrifterna och allt tyder på denna uppmaning till samordning kommer att finnas kvar. Nya föreskrifter kommer att träda i kraft tidigast 1 januari 2015. I bilaga till *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap* med SKL återfinns samma skrivning om samordning.

Analysen av handlingsprogram och dialoger med länsstyrelser och kommuner visar att det förekommer att kommuner arbetar samordnat med riskanalyserna. Räddningstjänsten Syd är ett exempel där kommunalförbundet har samordnat arbetet med riskanalyser och tar ett samlat grepp om detta i handlingsprogrammet.

Tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogram

Den vägledning för kommunala handlingsprogram som MSB tagit fram är ett led i att tydliggöra vad innehållet bör vara i handlingsprogrammen.

Analysen av handlingsprogrammen som genomförts som bakgrund till denna rapport visar att det finns en bristande erfarenhet och osäkerhet hos kommunerna om vilken detaljeringsgrad innehållet i handlingsprogrammen bör ha. Detta redovisades också i den tidigare uppföljningen av reformen¹⁰. MSB har tagit fram stöd till länsstyrelserna som kan användas vid deras samråd med kommunerna och i detta tydliggörs vad handlingsprogrammen bör innehålla. Arbete pågår dessutom inom myndigheten med att ta fram ytterligare metodstöd till länsstyrelserna för att särskilt tydliggöra samrådsprocessen för handlingsprogram.

Inom myndigheten pågår projektet *Effektiva räddningsinsatser*. Ett syfte med projektet är att tydliggöra hur kommunerna kan beskriva sin förmåga till räddningsinsats i handlingsprogrammet för räddningstjänst. Tanken är att beskrivningarna ska bli mer likriktade i hela landet vilket även kommer underlätta för kommunerna att följa upp och utvärdera sin förmåga till räddningsinsats.

Underlätta och stödja ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna

Myndigheten har i samverkan med andra tagit fram olika skrifter för att stödja utvecklingen av ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna, ett arbete som bör speglas i handlingsprogrammen. Skriften *Ta ett samlat grepp om trygghet och säkerhet*, som har tagits fram av SKL och MSB inom ramen för samarbetet med *Öppna jämförelser*, är en idéskrift som syftar till att uppmärksamma tjänstemän och politiker om vikten av att hantera frågor på ett samlat sätt i det breda säkerhetsarbetet.

Utveckla kommunernas målstyrning

Ett utvecklingsområde i handlingsprogrammen är kommunernas arbete med mål och hur dessa kopplas ihop med riskbilden. Vägledningen för

¹⁰ Ds 2009:47 s.112

handlingsprogram innehåller ett avsnitt om hur kommunen kan ta fram mål. I de dialoger som förts med kommuner och länsstyrelser har framkommit att det behövs ytterligare stöd i fråga om att formulera mål. Vid den utbildningsinsats som genomfördes när vägledningen presenterades ägnades tid åt hur MSB kan stödja kommunernas arbete med målformuleringar.

Utveckla kommunernas brandförebyggande arbete och räddningstjänst

I den nationella strategin¹¹ för brandskydd finns mål som kan brytas ner på kommunnivå för att få tydliga mål för det brandförebyggande arbetet. En avsikt med projektet *Effektiva räddningsinsatser* är att vara ett sätt för myndigheten att stödja arbetet med fortsatt utveckling av kommunernas räddningstjänst.

Uppföljning, utvärdering och analys

MSB tillhandahåller ett flertal stöd till länsstyrelser och kommuner i processen med att ta fram samt följa upp och utvärdera kommunala handlingsprogram. Stödet kan dock utvecklas ytterligare och bli mer behovsanpassat. Nuvarande stöd för uppföljning, utvärdering och analys är bland annat IDA som är ett informationssystem för statistik och analys. Vidare finns vägledningar som *Har skyddet ökat- uppföljning och utvärdering på lokal nivå* samt ett antal rapporter som redovisar resultat på kommunnivå. Dessa underlag kan användas för uppföljning och utvärdering i kommunerna. I vägledningen för kommunala handlingsprogram beskrivs också hur kommunerna kan arbeta med uppföljning, utvärdering och analys. MSB har vidare, på ett systematiskt sätt, räknat på den samhällsekonomiska belastning som olyckor och kriser medför. Beräkningarna omfattar såväl kostnader för olyckor som inträffar som kostnader för det förebyggande arbetet. Det finns till exempel beräkningar för trafikolyckor, fallolyckor, bränder, drunkning och smittsamma sjukdomar. Vidare arbetar myndigheten kontinuerligt med att genomföra kostnadsnyttostudier för olika åtgärder. Dessa redovisningar och studier kan användas som ett stöd i kommunernas arbete.

Skyldighet för kommunen att fastställa handlingsprogram för varje ny mandatperiod

MSB följer upp hur kommunerna antar handlingsprogram under mandatperioden. Under innevarande mandatperiods första år var det tolv handlingsprogram som var antagna¹². Det är en ökning med fem handlingsprogram jämfört med förra mandatperioden. Vid årsskiftet 2012/2013 var 85 procent av handlingsprogrammen antagna och det är fem procentenheter fler jämfört med tidigare mandatperiod. Att programmen inte blir antagna under mandatperioden kan till exempel bero på organisatoriska förändringar. I den tidigare nämnda uppföljningen påpekades att det är anmärkningsvärt att många kommuner inte tar fram och beslutar om

¹¹ MSB dnr 2009-14343

¹² Oktober 2011

handlingsprogrammen förrän i bästa fall i slutet av mandatperioden¹³. Att kommunerna inte antar sina handlingsprogram under mandatperiodens första år eller i sämsta fall inte alls under mandatperioden har betydelse för MSB:s möjligheter att utveckla det stöd som myndigheten lämnar.

2.2 Länsstyrelsens åtgärder

Utgångspunkten för redovisningen i detta avsnitt är de avgränsningar som redovisats i kapitel 1.1.

Samordning av riskanalyser

Vissa länsstyrelser har samordnat tillsyn enligt LSO med uppföljning enligt LEH. Det finns exempel på att kommuner samordnar processarbetet inom säkerhetsområdet utifrån olika lagstiftningar.

Tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogram

I samrådsprocessen har länsstyrelserna tydliggjort vad ett handlingsprogram bör innehålla. Med samrådsprocess avses såväl informella diskussioner med kommunerna som det yttrande över handlingsprogram som länsstyrelsen lämnar till kommunen.

Underlätta och stödja ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna

Det har av länsstyrelserna upplevts vara vissa problem att ge råd och information till kommunerna att arbeta mer brett med säkerhetsarbetet då det saknas tydliga direktiv för vad som ska innefattas. En dialog om säkerhetsarbetet förs dock mellan länsstyrelse och kommun.

Utveckla kommunernas uppföljning och utvärdering

I vissa fall har länsstyrelserna genom dialog eller via informationsskrivelser upplyst kommunerna om vikten av att följa upp mål. Några krav finns inte om att resultatet från en egenkontroll, med t.ex. information om måluppfyllnad, behöver tillsändas länsstyrelsen varje år. Det har framkommit att någon länsstyrelse upplyser kommunerna om att de årligen avser granska kommunernas egenkontroll.

¹³ Ds 2009:47 s.126

3. Utmaningar till fortsatt utveckling

3.1 Utmaningar- Kommunerna

Lagstiftarens intentioner med handlingsprogrammen var att de skulle vara ett politiskt styrande dokument för inriktning av arbetet med skydd mot olyckor i kommunerna. I genomförandet av det här uppdraget har framkommit att handlingsprogrammen inte alltid är eller har blivit det styrande dokument som avsågs.

I processen med att arbeta fram ett handlingsprogram behöver kommunerna genomföra en nulägesanalys. Det behöver finnas en tydlig koppling från nulägesanalysen till risker, mål, hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras, vilken förmåga till räddningsinsats kommunen har och avser att skaffa sig samt hur uppföljning och utvärdering av handlingsprogrammen ska ske.

Kommunernas organisation påverkar hur de arbetar med handlingsprogram. När kommunerna organiserar sig i kommunalförbund krävs en noggrannhet i samordningen av de förebyggande åtgärder som primärkommunen ansvarar för och de som förbundet ansvarar för. Det finns exempel på primärkommuner inom förbund som har tagit fram handlingsprogram för förebyggande uppgifter utöver de som tydligt framgår av lagen. Ett förbund som har löst detta är Gästrike räddningstjänstförbund där varje kommun inom förbundet tagit fram ett handlingsprogram för uppgifter som inte traditionellt faller inom ramen för lagen om skydd mot olyckor. Utmaningen är att mellan förbund och primärkommun i förbundsordningen, eller på annat sätt, tydliggöra fördelningen av uppgifter.

En del kommuner upplever att mandatperioden både är för kort och för lång för att handlingsprogrammen ska vara det styrande dokument som är avsikten. Fyra år anses vara för kort tid för att dra upp långsiktiga mål men samtidigt för lång tid för att sätta upp konkreta verksamhetsmål. En utmaning är att i handlingsprogrammen att hitta rätt nivå på framför allt målen så att de är anpassade för en mandatperiod.

Kommunens förmåga att genomföra räddningsinsats ska återspeglas i den förmågebeskrivning som handlingsprogrammet ska innehålla. Förmågan ska ställas mot kommunens risker och förväntade framtida risker. Generellt finns svårigheter att se kopplingen mellan den beskrivna förmågan och riskerna då det ibland saknas en tydlig beskrivning över kommunens risker i de programmen som analyserats. Det finns också svårigheter att bedöma om kompetensen uppfylls enligt den förmågebeskrivning som ges. Om förmågan i handlingsprogrammen beskrivs i kvantitativa termer, exempelvis att räddningstjänsten på en plats ska bestå av 1+4, beskriver detta inte den faktiska förmågan avseende kunskap och färdigheter. Det framgår inte heller

eventuella brister i förmåga eller hur dessa brister ska avhjälpas. Beskrivningen av förmågan behöver vara tydlig, uppföljningsbar och kunna användas för att planera verksamheten. En bra beskrivning av förmågan att genomföra räddningsinsats kan också underlätta även för den enskilde att ta ett eget ansvar och att vidta adekvata åtgärder.

Ett syfte med att kommunerna ska ta fram handlingsprogram för det förebyggande arbetet är att kommunerna ska beskriva hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras. Med det avses att kommunerna bör beskriva sin organisation, vilka resurser och kompetens som krävs för att genomföra verksamheten samt hur man avser bedriva den förebyggande verksamheten. Intentionen med LSO är att möjliggöra för kommunerna att samordna det olycksförebyggande arbetet. Av det skälet är det önskvärt att fler kommuner i större utsträckning har ett bredare perspektiv än bara det som kan betecknas som brandförebyggande arbete. Ett sätt att beskriva det breda säkerhetsarbetet är att integrera det i kommunens handlingsprogram. I Sörmlandskustens räddningstjänstförbunds handlingsprogram tas en bredare ansats på säkerhetsarbetet och programmet rymmer fler frågor om förebyggande arbete och inte bara brandförebyggande.

3.2 Utmaningar- Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska bedöma om skyddet mot olyckor är likvärdigt och tillfredsställande utifrån lokala förhållanden. Ett underlag för denna bedömning är den information som finns i handlingsprogrammen. Därför är det väsentligt att den information som finns i handlingsprogrammen beskriver hela det arbete som kommunerna bedriver inom området skydd mot olyckor.

Som påpekats i avsnitt 2.2 behöver länsstyrelserna utveckla arbetet med rådgivning och information till kommunerna. En del länsstyrelser har lyft att brist på resurser kan vara en anledning till att arbetet med rådgivning och information inte blivit prioriterad och istället har inriktningen lagts på tillsyn. MSB har tidigare konstaterat att resurserna på länsstyrelserna är knappa även när det gäller tillsyn.¹⁴ Utmaningen blir att länsstyrelserna tydligare bör inrikta arbetet mot rådgivning och information. Det arbetet bör utgå från en behovsanalys för att utveckla kunskaperna om behov i länet för att ge underlag till att systematiskt stödja kommunerna utifrån deras behov.

3.3 Utmaningar- MSB

Utmaningarna för kommuner och länsstyrelser återspeglas även på MSB då det försvårar för myndigheten att stödja utvecklingen om inte kommuner och länsstyrelser också tar sitt ansvar för utveckling.

¹⁴ Förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla kompetens och förmåga inom områdena tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och beslut angående farliga verksamheter- MSB Dnr 2010-4635

Datum
2014-04-22

Diariernr
2013-5436

Det har konstaterats efter MSB:s analys och genomgång av ett urval av handlingsprogram att det finns utvecklingsområden avseende handlingsprogram både för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten. En uppgift för MSB är att bidra till utveckling av handlingsprogrammen så att kopplingen mellan risker, mål och förmågor förbättras samt att kommunens avsikter avseende uppföljning och utvärdering tydliggörs.

Enligt förordningen om skydd mot olyckor ska kommunerna sända antagna handlingsprogrammen till MSB. Detta sker i liten omfattning. Det är ett problem då syftet bland annat är att myndigheten ska kunna sammanställa och göra aggregerade analyser av handlingsprogrammen. Den samlade informationen kan också vara underlag vid utveckling av stöd till kommunernas arbete med såväl handlingsprogrammen som med åtgärder som syftar till att utveckla förmågor, t.ex. anpassade utbildningar. Utan en sammanställning och analys är det svårt att skapa en helhetssyn av kommunernas behov. Inför kommande mandatperiod behöver MSB tydligare kommunicera till kommunerna att de antagna handlingsprogrammen ska tillsändas myndigheten samtidigt som de skickas till länsstyrelsen.

MSB har identifierat att det finns ett behov av att stödja och stimulera ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna. Detta ställer krav på nära samverkan med SKL och länsstyrelserna, men även på sikt en tydligare kontakt med andra myndigheter som t.ex. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet, då delar i det som kan anses ingå i det breda säkerhetsarbetet ligger utanför MSB:s ansvarområde.

MSB ska utveckla stöd till hur kommunerna kan beskriva sin förmåga till räddningsinsatser i handlingsprogrammet. Det bör innebära att beskrivningarna blir mer likvärdiga i hela landet och underlättar jämförelser, uppföljningar och utvärderingar på nationell, regional och lokal nivå.

Då handlingsprogrammen inte blivit det styrande dokument som var avsikten med lagen avser MSB att försöka bidra till att skapa ett ökat politiskt intresse för frågorna och därmed ge handlingsprogrammen större tyngd i kommunernas säkerhetsarbete. Myndigheten planerar bl.a. en riktad insats i början av 2015.

MSB bedriver även ett arbete som syftar till att belysa de samordningsvinster som finns för kommunerna att samordna riskanalysarbetet mellan i första hand lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Samordningen behöver inte nödvändigtvis innebära att analyserna görs samtidigt men kopplingen mellan analyserna är viktig.

4. Utveckling av stöd

MSB lämnar stöd till kommuner och länsstyrelser på flera olika sätt, som redovisats i kapitel 2. Den analys som genomförts och de synpunkter som lämnats av länsstyrelser och kommuner visar att stödet inte har fått den hela den effekt som varit syftet. Flera brister som tidigare identifierats kvarstår. Både MSB:s och länsstyrelsernas åtgärder behöver därför bli mer systematiska och samordnade och anpassade till kommunernas organisation, behov och möjligheter. De åtgärder som redovisas syftar till att utveckla såväl handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet som för räddningstjänst.

4.1 Hur MSB ska utveckla stödet

Det stöd som MSB utvecklar ska i huvudsak utgå från modellen för systematiskt säkerhetsarbete som finns i de vägledningar som tagits fram tidigare. Stödet bör också så långt möjligt anpassas till kommunernas ordinarie planerings- och beslutsprocesser. Stödet behöver bli tydligare och i större utsträckning visa på hur de olika delarna i processen kan kopplas ihop i handlingsprogrammen. Detta underlättar och stödjer det systematiska säkerhetsarbetet i kommunerna och gör att arbetet med uppföljning, utvärdering och analys kan utvecklas.

MSB ska, i större utsträckning än tidigare, involvera länsstyrelser och kommuner i arbetet med att utveckla stöd. Detta kan ske bl.a. genom det räddningstjänstråd¹⁵ som MSB inrättat. Vid framtagandet av stöd från MSB ska strävan vara att fler verksamheter än räddningstjänsten i kommunerna involveras för att få bredare förankring för arbetet med handlingsprogram.

En beskrivning och systematisering av MSB:s stöd till kommunerna under nästa mandatperiod pågår och ska vara färdig innevarande år för att kommuniceras inför och i början av den nya mandatperioden.

4.2 Utveckling av stöd

Kommunernas arbete med handlingsprogram behöver utvecklas och MSB ska med utgångspunkt i vad som beskrivits ovan bland annat ta fram vägledningar som tydligare utgår från kommunernas olika förutsättningar och behov.

MSB har, genom analysen av handlingsprogram, funnit att det finns utvecklingsbehov i kommunernas arbete inom följande områden: riskanalys, mål, hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras, hur

¹⁵ Syftet med ett räddningstjänstråd är att etablera en representativ och kompetent kontaktyta gentemot kommunal räddningstjänst. Genom rådet kan MSB få tidiga signaler från den kommunala räddningstjänsten om behov och inriktning av utveckling, utbildning och stöd till den kommunala räddningstjänsten.

kommunen beskriver sin förmåga till räddningsinsats samt hur uppföljning, utvärdering och analys sker.

För att tydliggöra kraven på kommunernas arbete med handlingsprogram är det av vikt att MSB exempelvis tar fram fler vägledningar och andra former av stöd för att exemplifiera vissa begrepp i lagstiftningen. Det kan gälla begrepp som *tillfredsställande och likvärdigt skydd och att genomföra räddningsinsatser inom godtagbar tid och på effektivt sätt*. Vägledningar ska tas fram i dialog med länsstyrelserna och kommunerna.

MSB:s nuvarande stöd till kommunernas arbete med handlingsprogram ska paketeras tydligare. Som ett led i detta arbete kommer myndigheten under 2014 att påbörja en omarbetning av den information som finns på www.msb.se för att göra informationen mer lättillgänglig och tydlig. Exempelkatalogen som nu finns på www.msb.se ska utvecklas och fler handlingsprogram ska läggas in för att tjäna som inspiration. Exempel på kommuner som arbetar samordnat med det breda säkerhetsarbetet inom området skydd mot olyckor ska redovisas i exempelkatalogen.

MSB ska i större utsträckning utgöra ett stöd till länsstyrelserna vad gäller uppdraget att arbeta med rådgivning och information. Exempelvis bör MSB medverka vid regionala konferenser där kommunernas arbete med handlingsprogram diskuteras. Konferenserna bör baseras på regionala och lokala förutsättningar.

MSB ska i samverkan med länsstyrelserna och kommunerna utveckla utvärderingen av det stöd som getts för att undersöka om det bidragit till utveckling av kommunernas arbete med handlingsprogram. Exempelvis genom utvärdering av i vilken utsträckning *Vägledning för kommunala handlingsprogram* fungerat som stöd. Myndigheten avser också att genomföra en studie av ett antal kommuner som har kommit långt i arbetet med handlingsprogram och som kan sägas uppfylla intentionerna med lagen. Studien kan klargöra vad som kan vara framgångsfaktorer och kan fungera som en inspiration för andra kommuner. Urvalet av kommuner ska ske i samverkan med länsstyrelserna.

De förslag till fortsatt utveckling av kommunernas arbete med handlingsprogram som redovisas i rapporten ska integreras i de utbildningar som MSB bedriver som SMO-utbildningen, vidareutbildningar och RUB-utbildningen. MSB ska vidare undersöka förutsättningarna för att genomföra fort- och vidareutbildningar i systematiskt säkerhetsarbete.

Länsstyrelserna har lämnat önskemål om tydlighet från MSB bland annat i form av bedömningsgrunder för innehållet i handlingsprogrammen. MSB ska därför se över möjligheten att ta fram generella bedömningsgrunder som ska utformas så att de inte verkar hämmande på kommunernas arbete.

4.3 Hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunala handlingsprogram kan utvecklas

Ett viktigt steg i det systematiska säkerhetsarbetet är att kommunerna ska följa upp och utvärdera arbete som genomförs. Det har visat sig att kommunernas förmåga att följa upp och utvärdera sina handlingsprogram behöver utvecklas. Kommunerna har till exempel olika styrmodeller och där man inte ser kopplingen mellan styrmodell och handlingsprogram blir inte handlingsprogrammet styrande. Det kan då bli en diskrepans mellan mål som satts upp i handlingsprogrammen och mål som finns i verksamhetsplanerna där de senare blir de mål som i praktiken följs upp. I många fall kan målen i de kommunala handlingsprogrammen vara svåra att följa upp, om de inte är mätbara eller om de är så övergripande att de inte anger ett tydligt resultat som ska uppnås inom en begränsad tid. Det är relativt enkelt att i en uppföljning beskriva vad som är gjort och vad detta kostat, medan det är svårare att påvisa resultat. Sambanden mellan målen, verksamheten och resultatet kan dessutom vara svåra att se, dvs. det blir svårt att följa den röda tråden. Det finns dock kommuner som kommit långt i arbetet med uppföljning och utvärdering. Ett exempel är Laholms kommun.

MSB genomför under 2014 ett projekt som syftar till att skapa underlag för att kontinuerligt kunna beskriva en nationell bild för området som lagen om skydd mot olyckor omfattar. Den ena delen av projektet syftar till att kartlägga, identifiera och utveckla möjliga indikatorer inom området. Den andra delen syftar till att utveckla det frågeunderlag som ska användas för årliga uppföljningar av hur kommunerna genomför sina skyldigheter enligt lagen samt som underlag för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna. MSB bör också i sitt arbete bidra till att länsstyrelsernas förmåga att genomföra analyser och uppföljningar av de kommunala handlingsprogrammen utvecklas.

4.4 Hur ska MSB utveckla arbetet med uppföljning, utvärdering och analys

MSB ska ta fram ytterligare stöd till länsstyrelser och kommuner om metoder för att följa upp och utvärdera och för att analysera statistik och annan data. Stödet ska genomföras genom utveckling av metodstöd, handböcker, seminarier och liknande. Behovet av en tydligare presentation av statistik och andra data om den enskilda kommunen ska mötas genom ett mer behovsanpassat "kommunblad" i IDA tas fram. Tanken är också att det pågående samarbetet med SKL inom ramen för *Öppna jämförelser - Trygghet och säkerhet* ska fortsätta.

Enligt förordningen om skydd mot olyckor ska kommunerna lämna fastställda handlingsprogram till MSB, vilket dock hittills skett i liten omfattning. Under innevarande år kommer MSB ta fram en process för insamling, analys och

presentation av kommunala handlingsprogram. Målet är att en sådan process ska börja tillämpas från 2015 och att resultat i form av sammanställningar över fastställda handlingsprogram och analyser av programmens innehåll successivt ska göras tillgängliga för länsstyrelser och kommuner.

4.5 Hur kan länsstyrelserna utveckla stödet

I årssammanställningen för 2013 konstaterade MSB:s tillsynsenhet att länsstyrelserna behöver utveckla arbets sättet när det gäller att vägleda och ge råd till kommunerna så att arbetet blir mer systematiskt. Länsstyrelsernas stöd i form av råd och information behöver utvecklas i hela processen för kommunernas arbete med kommunala handlingsprogram.

Bilaga 1 Länsstyrelser och kommuner som fått uppdraget för skriftlig dialog

Samtliga länsstyrelser står på sändlistan och nedan visas vilka kommuner och räddningstjänstförbund som finns på sändlistan.

- 1) Storstäder
 - a. Stockholm stad
 - b. Storstockholms brandförsvär
 - c. Göteborgs kommun
 - d. Räddningstjänsten Storgöteborg
 - e. Räddningstjänsten Syd
- 2) Förortskommuner till storstäder
 - a. Svedala
 - b. Öckerö
- 3) Större kommuner
 - a. Helsingborg
 - b. Umeå
 - c. Medelpads räddningstjänstförbund
- 4) Förortskommuner till större kommuner
 - a. Hör
 - b. Timrå kommun
- 5) Pendlingskommuner
 - a. Bjurholm
 - b. Stenungsund
- 6) Turism- och besöksnäringkommuner
 - a. Jämtland räddningstjänstförbund
 - b. Åre kommun
 - c. Strömstad
- 7) Varuproducerande kommuner
 - a. Bengtsfors
 - b. Norsjö
- 8) Glesbygdskommuner
 - a. Årjäng
 - b. Vansbro
- 9) Kommuner i tätbefolkad region
 - a. Älmhult
 - b. Sala
- 10) Kommuner i glesbefolkad region
 - a. Kalix
 - b. Piteå

Bilaga 2 Kommuner vars handlingsprogram har analyserats

Bjurholm
Boxholm
Dorotea
Eskilstuna
Gotland
Gästrikе räddningstjänstförbund
Götene
Hylte
Kalmar
Karlstadregionens räddningstjänstförbund
Kristianstad
Markaryd
Norduppland
Norrhälsinge Räddningstjänstförbund
Norrköping
Nyköping
Orsa
Orust
Räddningstjänsten Storgöteborg
Räddningstjänsten Syd
Räddningstjänsten Västra Blekinge
Räddningstjänsten Östra Kronoberg
Skellefteå
Sorsele
Stenungsund
Säffle
Södertörns brandförsvärsförbund
Tanum
Tjörn
Valdemarsvik
Vellinge
Vimmerby
Åre
Åtvidaberg
Örnsköldsvik