



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Datum
2014-03-17

Diarienum
2013-5436

1 (21)
Utgåva
Remiss

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 vilka åtgärder som vidtagits
och hur dessa kan utvecklas

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). De åtgärder som redovisas utgår från de förslag till åtgärder som riktades till MSB och länsstyrelserna i regeringens uppföljning av reformen skydd mot olyckor. Åtgärderna som MSB och länsstyrelserna föreslogs vidta rymms inom följande områden: samordning av riskanalyser, tydliggöra kraven på innehållet i handlingsprogrammen, underlätta och stödja det breda säkerhetsarbetet i kommunerna, utveckla kommunernas målstyrning samt utveckla kommunernas räddningstjänst.

Det finns utmaningar för kommunerna, länsstyrelserna och MSB i arbetet med att utveckla arbetet med handlingsprogram. I det här uppdraget har framkommit att handlingsprogrammen inte alltid är eller har blivit det styrande dokument som avsågs. Kommunerna har en utmaning att i handlingsprogrammen tydligare beskriva kopplingen mellan risker, mål, hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planeras, vilken förmåga till räddningsinsats kommunen har och avser att skaffa sig samt hur uppföljning och utvärdering i handlingsprogrammen ska ske. Länsstyrelserna behöver utveckla arbetet med rådgivning och information till kommunerna. Brist på resurser kan vara en anledning till att den frågan inte blivit prioriterad på länsstyrelserna som istället inriktat sig på den tydligare tillsynsrollen. Den största utmaningen för MSB blir att bidra till utveckling av handlingsprogrammen så att kopplingen mellan risker, mål, förmågor förbättras samt att kommunens egna avsikter avseende uppföljning och utvärdering tydliggörs.

Både MSB:s och länsstyrelsernas åtgärder behöver bli mer systematiska och samordnade samt anpassade till kommunernas organisation och möjligheter. De åtgärder som presenteras syftar till att utveckla såväl handlingsprogrammet för det förebyggande arbetet som det för räddningstjänst. En plan för ett samordnat och systematiskt arbete ska vara fastställt senast **30 september 2014**. MSB bör i större utsträckning än tidigare involvera länsstyrelser och kommuner i utvecklandet av stödet. En strategi för hur det ska ske ska i dialog med länsstyrelser och kommuner vara beslutad senast **31 december 2014**. Under 2014 ska MSB fastställa en myndighetsgemensam process för insamling, analys och presentation av de kommunala handlingsprogrammen. Målet är att en sådan process ska börja tillämpas från 2015.

Länsstyrelsernas stöd i form av råd och information behöver utvecklas i hela processen för kommunernas arbete med kommunala handlingsprogram.

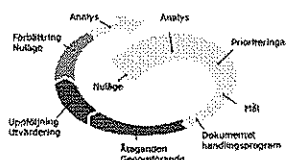
1. Inledning

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 (Fö2013/2058/SSK). Uppdraget innebär att MSB tillsammans med länsstyrelserna ska redovisa för vilket stöd som myndigheterna lämnar till kommunerna och hur detta kan utvecklas så att bland annat målen i kommunernas handlingsprogram nås. Dessutom ska MSB redovisa för hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunernas handlingsprogram kan utvecklas.

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 de åtgärder som vidtagits och de åtgärdsförslag som redovisas i denna rapport kommer endast att beröra stegen nuläge, analys, prioriteringar, mål samt uppföljning och utvärdering. Således redovisas inte det stöd som MSB utvecklat och avser att utveckla avseende själva genomförandet av aktiviteter för att uppnå de i handlingsprogrammen angivna målen.

Nedan följer en beskrivning av vad MSB avser med uppföljning, utvärdering och analys.

Uppföljning kan beskrivas som en regelmässig och fortlöpande insamling av information för att kontrollera hur en verksamhet genomförs. Underlaget inhämtas via de administrativa systemens normala eller inbyggda informationsflöden. Vanliga uppföljningar är de som beskriver nyckeltal, budgetutfall och liknande. I uppföljningen, liksom i utvärderingen, ställs krav på systematisk informationsbehandling. En skillnad är att uppföljningen sker

mer kontinuerligt medan utvärdering sker mer tillfälligt, när man vill ha en grundlig bedömning av en fråga. Uppföljningens mål är att genom ett systematiskt tillvägagångssätt kontrollera vad som sker i verksamheten genom att producera beskrivningar med sakuppgifter.

Utvärdering handlar om att söka svar på varför det blev som det blev, att analysera och värdera de resultat man fått fram. De lärdomar som dras ur detta kan användas för att förbättra verksamheten. Det är därför utvärderingen är ett så viktigt inslag för lärandet i organisationer.

Utvärdering är en bedömning som görs i efterhand, vid särskilda tillfällen, och som kan struktureras på många olika sätt beroende på utgångspunkter, syften, resurser och ramar. Beskrivningen av utvärdering och uppföljning visar att det finns några väsentliga skillnader dem emellan. Den viktigaste är det värderande inslaget, som finns i utvärdering men som saknas i uppföljning.

*Analys*er kan göras av såväl sifferuppgifter som av textmaterial. Analyser görs i första hand för att få ökad kunskap och djupare förståelse av vad statistik eller vad större textdokument säger.

1.2 Genomförande av uppdraget

1.2.1 MSB

Under 2013 gjordes en granskning av handlingsprogram som redovisas i det här uppdraget. De handlingsprogram som har granskats är från samma kommuner som granskades i samband med uppföljningen av reformen skydd mot olyckor.¹

1.2.2 Länsstyrelserna och kommunerna

Uppdraget har genomförts i samverkan med länsstyrelserna som vid en workshop² gavs möjlighet att lämna synpunkter på kommunernas arbete med handlingsprogram samt lämna förslag på åtgärder som kan stärka det arbetet.

I den årliga uppföljningen av LSO³ som MSB genomför tillsammans med länsstyrelserna har det i år ställts frågor med kopplingar detta uppdrag.

Ett dialogmöte⁴ har genomförts med kommuner och *Sveriges kommuner och landsting* (SKL), där kommunerna gavs möjlighet att lämna synpunkter på vilket stöd de ser behov av utifrån hur det fungerar idag. Dessutom har ett antal

¹ Reformen skydd mot olyckor- en uppföljning med förslag till utveckling Ds 2009:47

² Deltagare från följande länsstyrelser: Västra Götaland, Södermanland, Östergötland, Uppsala, Västernorrland, Stockholm och Värmland

³ Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)

⁴ Deltagare från följande kommuner/förbund: Nacka, Sollentuna, Storstockholsbrandförsvaret, Räddningstjänsten Storgöteborg och Nyköping

kommuner 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 i en skriftlig dialogomgång. Kommunerna har valts ut med stöd av SKL:s kommunindelning⁵. Se bilaga 1 för förteckning av vilka som fått uppdraget för skriftlig dialog.

1.3 Bakgrund

I uppföljningen av reformen 2009 identifierades ett antal förslag till åtgärder baserat på dels dokumentet i sig men och även i själva processen då det fanns stora variationer avseende arbetssätt och organisering, ambitioner och kvalitet. När det gäller arbetssätt och organisering har det bland annat angetts i en del kommuner att deras förvaltningar arbetar med trygghets- och säkerhetsfrågor i bred bemärkelse men då inte kopplat till kommunens totala säkerhetsarbete. Några andra kommuner har angett att de även hanterar åtgärder mot annat än olyckor såsom brottsförebyggande, folkhälsoåtgärder och hantering av extraordinära händelser men även inom andra områden.

När det gäller ambitioner och kvalitet så är bedömningen utifrån uppföljningen att kommunens arbete med risker och riskanalys varierar påtagligt, och att kommunens arbete med rengöring och brandskyddskontroll samt deras egen tillsynsverksamhet i mångt och mycket är knapphändigt beskrivet i det kommunala handlingsprogrammet. 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 handlingsprogrammet. Ytterligare iakttagelse i uppföljningen är att flertalet av målen avser att endast bevara kommunens rådande förmåga, mål som innebär förändring och utveckling av förmågan bedöms däremot saknas i flertalet handlingsprogram.

I uppföljningen skriver utredarna angående områden som kräver särskild uppmärksamhet och mer omfattande utvecklingsinsatser, att kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättringsarbete behöver utvecklas och att "staten behöver stödja kommunerna i denna utveckling med statistik, analyser, metoder och exempel samt utbildning"⁶.

⁵http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/fakta_om_kommuner/kommungr uppsindelning

⁶ Ds 2009:47 s.238

Utredningen skriver också att "kommunerna som regel har en noggrann uppföljning av produktion och resurser, medan uppföljningen i resultattermerna och förbättringsmöjligheter ofta har brister"⁷.

De åtgärder, utifrån uppföljningens beskrivning, som MSB bedömdes behöva utveckla som stöd till kommunerna och länsstyrelserna var att ta fram exempelsamlingar baserat på olika kommuntypers specifika förutsättningar - och redogöra för en acceptabel ambitionsnivå för respektive kommuntyp - samt fortsatt erbjuda utbildning och sprida kunskap.

1.4 Disposition av redovisningen

I kapitel 1 presenteras en inledning med avgränsningar och tolkningar av uppdraget. Kapitel 2 beskriver vilka åtgärder som MSB och länsstyrelserna vidtagit för att utveckla arbetet med kommunernas handlingsprogram. I rapportens tredje kapitel redogörs för vissa utmaningar som behöver hanteras i det fortsatta arbetet att utveckla kommunernas arbete med handlingsprogram. I kapitel 4 diskuteras hur MSB och länsstyrelserna ska utveckla stödet i fortsättningen.

⁷ Ds 2009:47 s.111

2. Vidtagna åtgärder för att utveckla stöd till kommunala handlingsprogram

De åtgärder som redovisas nedan utgår från de förslag till åtgärder som riktades till MSB och länsstyrelserna i regeringens uppföljning av reformen skydd mot olyckor. De flesta av de åtgärder som vidtagits och som redovisas i detta kapitel har inte i utvärderats för att se vilken effekt de haft. Att utvärdera det stöd som lämnats är därför ett förslag till fortsatt utveckling som presenteras i avsnitt 4.2.2.

Utöver de åtgärder som presenteras här nedan redovisade MSB 2013 en sammanställning till regeringen där myndigheten framförde 100 exempel på stöd inom 14 områden där myndigheten lämnar stöd till kommunernas arbete med samhällsskydd och beredskap⁸.

I de utbildningar som MSB bedriver integreras delar av de stödåtgärder som beskrivs nedan, därför lyfts inte utbildning specifikt i det här kapitlet. Detta gäller till exempel utbildningar som *Skydd mot olyckor (SMO)*, vidareutbildningar och *Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB)*.

2.1 MSB:s åtgärder

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 MSB tagit fram två vägledningar, *Vägledning för kommunala handlingsprogram* och *Vägledning för Risk och sårbarhetsanalyser*. I vägledningarna diskuteras varför det är lämpligt att samordna riskanalyser enligt olika lagstiftningar och vilka mervärden detta kan ge. I samband med lanseringen av dessa vägledningar genomförde MSB en utbildningsinsats, och tanken vara att utbildningen skulle inspirera till samordning. Utbildningarna omfattade en dag och hölls i seminarieform på ett flertal platser i landet. Seminarierna anordnades tillsammans med länsstyrelserna och en majoritet av kommunerna har deltagit.

I MSB:s föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2010:6) uppmanas kommunerna att samordna arbetet med de riskanalyser som ska göras enligt flera olika lagstiftningar. Just nu pågår ett arbete med att revidera

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)

föreskrifterna och allt tyder på att paragrafen om samordning kommer att finnas kvar. De nya föreskrifterna kommer att kunna träda i kraft tidigast 1 januari 2015. I bilaga 1 till *Överenskommelsen om kommuners krisberedskap* återfinns samma skrivning som i föreskrifterna.

Granskningen av handlingsprogram samt dialoger med länsstyrelser och kommuner visar att några kommuner arbetar samordnat med riskanalyserna.

Tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogram

Den vägledning för kommunala handlingsprogram som MSB tagit fram är ett led i att tydliggöra vilka krav som kan ställas på innehåll i handlingsprogrammen.

I uppföljningen av reformen skydd mot olyckor pekades det på att det då fanns en ovana och osäkerhet hos kommunerna om vilken detaljeringsgrad som innehållet i handlingsprogrammen bör ha.¹⁰ Granskningen av handlingsprogrammen som genomförts som bakgrund till detta uppdrag visar på samma slutsatser. MSB har tagit fram stöd till länsstyrelserna vid samrådsförfarandet för att tydliggöra kraven på innehållet i handlingsprogrammen. Myndigheten håller dessutom på att ta fram ytterligare metodstöd till länsstyrelserna för att särskilt tydliggöra samrådsprocessen för handlingsprogram.

MSB har startat projektet *Effektiva räddningsinsatser* vilket bland annat syftar till att tydliggöra hur kommunerna kan beskriva sin förmåga till räddningsinsats i handlingsprogrammet för räddningstjänst. Tanken är att beskrivningarna ska bli mer likvärdiga 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

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

Ett syfte med att kommunerna ska ta fram handlingsprogram för det förebyggande arbetet är kommunerna ska beskriva hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planeras. Med det menas att kommunerna ska beskriva sin organisation, vilka resurser och kompetens som krävs för att genomföra verksamheten samt hur man avser bedriva den förebyggande

¹⁰ Ds 2009:47 s.112

verksamheten. Intentionen med LSO är att möjliggöra för kommunerna att samordna det olycksförebyggande arbetet, därför är det önskvärt att fler kommuner i större utsträckning har ett bredare perspektiv än bara det som kan betecknas som brandförebyggande. Ett sätt beskriva det breda säkerhetsarbetet är att integrera det i kommunens handlingsprogram.

Utveckla kommunernas målstyrning

Ett av de största utvecklingsområdena i handlingsprogrammen är kommunernas arbete med mål och hur dessa kopplas ihop med den lokala riskbilden. I vägledningen för handlingsprogram finns ett avsnitt om hur kommunen kan ta fram mål. I de dialoger som förts med kommuner och länsstyrelser framkommer det att det behövs ytterligare stöd vad gäller målformuleringar. Vid den utbildningsinsats som beskrivits tidigare ägnades även tid till hur MSB kan stödja kommunernas arbete med målformuleringar.

Utveckla kommunernas räddningstjänst

I den nationella strategin¹¹ för brandskydd finns det målsättningar som kan brytas ner på kommunnivå för att få tydliga mål för det brandförebyggande arbetet. Projektet *Effektiva räddningsinsatser* som drivs av MSB kommer när det är klart vara ett sätt för myndigheten att stödja kommunernas arbete med fortsatt utveckling av kommunernas räddningstjänst.

Uppföljning, utvärdering och analys

MSB tillhandahåller olika typer av stöd till länsstyrelser och kommuner i processen med att ta fram samt följa upp och utvärdera handlingsprogram. Stödet kan dock utvecklas och bli mer behovsanpassat.

Nuvarande stöd för uppföljning, utvärdering och analys består bland annat av IDA som är ett informationssystem för statistik och analys, vägledningar så som *Har skyddet ökat- uppföljning och utvärdering på lokal nivå* samt ett antal rapporter som redovisar resultat på kommunnivå. Dessa underlag kan således användas för uppföljning och utvärdering i kommunerna. I vägledningen för kommunala handlingsprogram beskrivs hur kommunerna kan arbeta med uppföljning, utvärdering och analys.

Vidare har MSB systematiskt räknat på den samhällsekonomiska belastningen som olyckor och kriser medför. Detta omfattar såväl kostnader för de olyckor som inträffar som kostnader för det förebyggande arbetet. Det finns till exempel beräkningar för trafikolyckor, fallolyckor, bränder, druckning och smittsamma sjukdomar. Vidare arbetar myndigheten kontinuerligt med att genomföra kostnads-nyttostudier för olika åtgärder.

¹¹ MSB dnr 2009-14343

Kraven på att handlingsprogrammen ska fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod

MSB följer upp hur många av kommunerna som antar handlingsprogrammen under mandatperioden. Under innevarande mandatperiods första år var det 12 stycken handlingsprogram som var antagna¹², vilket är en ökning med fem mer än motsvarande mätning i förra mandatperioden. Per 31 december 2013 var 85 procent handlingsprogrammen antagna, detta är en ökning med 5 procentenheter från tidigare mandatperiod. Ett skäl till att programmen inte blir antagna under mandatperioden kan bero på organisatoriska förändringar. I uppföljningen för reformen skydd mot olyckor påpekades att det är anmärkningsvärt att många kommuner inte tar fram och beslutar om handlingsprogrammen förrän i bästa fall i slutet av mandatperioden¹³.

2.2 Länsstyrelsens åtgärder

Av 1 kap 5 § i LSO framgår att länsstyrelsen genom rådgivning och information ska stödja kommunen i dess verksamhet. Med denna skrivning vill lagstiftaren betona att tillsynsuppgiften ska skiljas från ren rådgivning, som alltså faller utanför tillsynen.

Samordning av riskanalyser

I dagsläget är det ett flertal kommuner som samordnar processarbetet inom trygghet och säkerhetsområdet även om det styrs utifrån olika lagstiftningar. Länsstyrelserna kan genom dialog med kommunerna stödja en sådan processutveckling. Ett sätt att underlätta för kommunerna att få ett helhetsgrepp över olyckor och kriser är att länsstyrelserna kan samordna tillsyn och uppföljning, vilket sker i ett antal län. Länsstyrelserna kan även genom rådgivning och information ge exempel på fördelar med att koordinera hanteringen av kraven i de olika lagstiftningarna.

Tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogram

I uppföljningen av reformen skydd mot olyckor anges att kraven på innehåll i handlingsprogrammen behöver tydliggöras. Detta kan ske genom länsstyrelsernas tillsyn samt rådgivning och information. Stödet för detta behöver därför utvecklas från MSB.

Samrådsprocessen är ett sätt för länsstyrelserna att tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogrammen. Med samrådsprocess avses såväl informella diskussioner som det formella svaret på kommunens handlingsprogram som tillsändes länsstyrelsen.

¹² Oktober 2011

¹³ Ds 2009:47 s.126

Utveckla kommunernas uppföljning och utvärdering

I vissa fall har länsstyrelserna genom dialog eller via informationsskrivelser upplyst kommunerna om vikten av att följa upp mål. MSB konstaterar att en traditionell egenkontroll, med bl. a information om måluppfyllnad, inte behöver tillsändas länsstyrelsen varje år. Budskapet från länsstyrelserna kan vara att det är mycket viktigt att kommunen ändå har en väl fungerande uppföljning och utvärdering av de mål som finns i handlingsprogrammet för skydd mot olyckor. Det framkommer även att länsstyrelsen i något län upplyser kommunerna om att de årligen avser granska kommunernas egenkontroll.

Underlätta och stödja ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna

Vid länsstyrelsernas tillsynsbesök kan en av frågeställningarna från länsstyrelsernas sida beröra hur kommunerna har verkat för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Även om det är svårt att från länsstyrelsernas sida att ställa några krav på vilka åtgärder som kommunen bör vidta, öppnar det upp för en dialog om hur kommunen kan arbeta med dessa "verka för" uppgifter.

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 det här uppdraget har framkommit att handlingsprogrammen inte alltid är eller har blivit det styrande dokument som avsågs.

Kommunerna har en utmaning att i handlingsprogrammen tydligare beskriva kopplingen mellan risker, mål, hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planeras, vilken förmåga till räddningsinsats kommunen har och avser att skaffa sig samt hur uppföljning och utvärdering i handlingsprogrammen ska ske.

Kommunernas organisation påverkar hur de arbetar med handlingsprogram. När kommunerna väljer att organisera sig i förbund uppstår ibland problem mellan förbundet och primärkommunen med samordningen av de förebyggande åtgärder som primärkommunen ansvarar för. Det finns dock exempel på primärkommuner inom förbund som har tagit fram handlingsprogram för förebyggande uppgifter utöver de brandförebyggande. Utmaningen blir att tydliggöra fördelningen av uppgifter enligt lagstiftningen mellan förbund och primärkommun. Behovet av att tydliggöra fördelningen av uppgifterna mellan förbund och primärkommun gäller även för handlingsprogram för räddningstjänst.

Vissa kommuner upplever att mandatperioden är både för kort och för lång för att handlingsprogrammen ska vara det styrande dokumentet som tänkt i och med lagstiftningen. Fyra år anses vara kort tid för att dra upp långsiktiga mål men för lång tid för att sätta upp konkreta mål för vad som ska uppnås med verksamheten. Utmaningen för kommunerna blir 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 också ställas mot kommunens risker och förväntade framtida risker inom mandatperioden. Det är generellt svårt att se kopplingen mellan förmåga och risker då det ibland saknas en tydlig beskrivning över kommunens risker i de studerade handlingsprogrammen. Det är också svårt 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. Utmaningen blir att beskriva förmågan så att den ska utgå från den lokala riskbilden. Beskrivningen av förmågan behöver vara tydlig så att den är uppföljningsbar

och kunna användas för att planera verksamheten. Bättre beskrivning av förmågan underlättar även för den enskilde att ta ett eget ansvar för sin förmåga.

3.2 Utmaningar- Länsstyrelserna

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

Som påpekats i avsnitt 2.2 behöver länsstyrelserna utveckla arbetet med rådgivning och information till kommunerna. Brist på resurser kan vara en anledning till att den frågan inte blivit prioriterad på länsstyrelserna som istället inriktat sig på den tydligare tillsynsrollen. MSB har i tidigare regeringsuppdrag konstaterat att resurserna på länsstyrelserna är knappa även när det gäller tillsyn.¹⁴ Utmaningen blir att länsstyrelserna tydligare ska inrikta arbetet mot rådgivning och information. Denna bör utgå från en behovsanalys för att få kännedom om brister och läget i länet. Detta gör att länsstyrelsen får bättre underlag för att systematiskt stödja kommunerna utifrån de behov av stöd som finns.

3.3 Utmaningar- MSB

Det har konstaterats efter MSB:s granskning av ett urval av handlingsprogram att det finns utvecklingsområden avseende handlingsprogram både för det förebyggande arbetet och för räddningstjänst. Den största utmaningen för MSB blir därmed att bidra till utveckling av handlingsprogrammen så att kopplingen mellan risker, mål, förmågor förbättras samt att kommunens egna avsikter avseende uppföljning och utvärdering tydliggörs.

Enligt förordningen om skydd mot olyckor ska kommunerna tillsända handlingsprogrammen till MSB, dock görs detta i liten omfattning. Syftet är bland annat att myndigheten ska kunna sammanställa och göra aggregerade analyser av handlingsprogrammen. Dessutom borde den samlade informationen utgöra underlag för MSB vid utveckling av nytt stöd till kommunernas arbete med handlingsprogram. Utan en sådan sammanställning blir det svårt att skapa en helhetssyn.

Det finns än så länge ingen strategi eller tydligt mål för hur MSB ska arbeta med rådgivning och information till kommunernas arbete med

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

handlingsprogram. Kontinuitet i det stödjande arbetet har varit ett problem allt sedan lagens införande.

MSB behöver ge vägledning avseende vad det breda säkerhetsarbetet kan innebära. Detta kräver fortsatt samverkan med SKL, men även en tydligare kontakt med andra myndigheter så som Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet. Detta eftersom vissa delar i det som kan anses ingå i det breda säkerhetsarbetet ligger utanför MSB:s ansvarsområde.

MSB behöver ge tydligare stöd om hur kommunerna ska beskriva sin förmåga till räddningsinsatser i handlingsprogrammet så att beskrivningarna blir mer likvärdiga i hela landet. Detta underlättar för jämförelser och uppföljningar och utvärderingar på nationell, regional och lokal nivå.

MSB bör även bidra till att skapa politiskt intresse för frågorna för att ge handlingsprogrammen större tyngd i kommunernas verksamhet.

MSB behöver tydligare poängtera de samordningsvinster som finns för kommunerna att samordna riskanalysarbetet mellan LSO och LEH. Bland annat hänger förmåga till räddningstjänst ihop med de risker för extraordinära händelser som analyserats. Samordningen behöver inte innebära att analyserna görs samtidigt men kopplingen mellan analyserna är viktig.

4. Utveckling av stöd

MSB har lämnat stöd i olika form som beskrivs i kapitel 2. Den granskning som genomförts samt synpunkter som framkommit i dialoger med länsstyrelser och kommuner visar på att stödet inte har fått den önskade effekten. Flera av de brister som tidigare identifierats kvarstår. Både MSB:s och länsstyrelsernas åtgärder behöver bli mer systematiska och samordnade och anpassade till kommunernas organisation och möjligheter. De åtgärder som presenteras syftar till att utveckla såväl handlingsprogrammet för förebyggande arbete som för räddningstjänst.

4.1 Hur MSB ska utveckla stödet?

Det här avsnittet beskriver hur MSB i fortsättningen ska stödja länsstyrelserna och kommunerna för att utveckla arbetet med kommunernas handlingsprogram. För att stärka arbetet i kommunerna behövs fortsatt stöd till länsstyrelser och till kommuner.

4.1.1 Systematisk process för fortsatt stöd

Det stöd som MSB utvecklar ska i största möjliga utsträckning utgå från modellen för systematiskt säkerhetsarbete som finns i de vägledningar som tagits fram tidigare. Stödet behöver dock bli tydligare och i större utsträckning visa på hur de olika delarna i processen kan kopplas ihop i handlingsprogrammen. Detta underlättar då och stödjer det systematiska säkerhetsarbetet i kommunerna, samt att arbetet med uppföljning, utvärdering och analys utvecklas.

För att arbetet ska bli samordnat och systematiskt ska en plan tas fram för det stöd myndigheten ska utveckla. Planen ska utgå från modellen (se avsnitt 1.1) för systematiskt säkerhetsarbete och gälla för hela myndigheten. Syftet med planen är att MSB ska ha en tydlig riktning i hur stödet ska utformas och genomföras. Planen behöver ta hänsyn till andra processer på myndigheten, vilket behov av resurser som krävs för föreslagna åtgärder samt vilka eventuella kostnader som åtgärderna genererar. Planen ska vara fastställd senast **30 september 2014**.

4.1.2 Plan för deltagande från länsstyrelser och kommuner

MSB bör i större utsträckning än tidigare involvera länsstyrelser och kommuner i utvecklandet av stödet. Det kan ske genom medverkan i olika arbetsgrupper. Vid framtagandet av stöd från MSB ska myndigheten sträva efter att fler verksamheter utöver räddningstjänsten i kommunerna involveras för att få bredare förankring för arbetet med handlingsprogrammen.

För att inte belasta länsstyrelserna och kommunerna i för stor omfattning behöver dock MSB ta fram en tydlig strategi för när och hur länsstyrelserna och kommunerna ska bli involverade i arbetet. Den strategin ska vara klar och

beslutad senast **31 december 2014** och utvecklas i dialog med länsstyrelser och kommuner.

4.2 Vad ska MSB utveckla?

4.2.1 Vägledningar och andra exempel på stöd

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

MSB har, genom granskning av handlingsprogram, funnit att det finns utvecklingsbehov i kommunernas arbete inom följande områden: riskanalys, mål, hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planeras, hur 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 tar fram vägledningar och stöd och andra former av stöd för att bedöma vissa begrepp i lagstiftningen. Det kan framför allt gälla begreppen: *tillfredsställande och likvärdigt skydd* (LSO 1 kap 1§), samt *godtagbar tid och effektivt sätt* (LSO 1 kap 3§). Detta ska ske i dialog med länsstyrelserna och kommunerna.

4.2.2 Ytterligare åtgärder

Åtgärderna nedan ska ses som komplement till det stöd som MSB ska utveckla och som har beskrivits ovan.

Bättre paketering samt exempelsamlingar

MSB:s nuvarande stöd till kommunernas arbete med handlingsprogram behöver paketeras tydligare. Som ett led i detta arbete kommer myndigheten under våren 2014 att påbörja en omarbetning av den information som finns på www.msb.se.

Exempelkatalogen som nu finns på www.msb.se ska fortsatt utvecklas och fler handlingsprogram ska läggas in för att tjäna som inspiration. Exempel på kommuner som arbetar samordnat inom området skydd mot olyckor bör finnas med i exempelkatalogen.

Regionala konferenser

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

Utvärdera det stöd som getts

MSB ska i samverkan med länsstyrelserna och kommunerna utvärdera det stöd som getts för att se om det bidragit till att utveckla kommunernas arbete med

handlingsprogram. Exempelvis genom en utvärdering av i vilken utsträckning vägledningen för kommunala handlingsprogram fungerat som ett stöd.

Studie av kommuner

MSB behöver genomföra en studie av ett antal kommuner som har kommit långt i arbetet med handlingsprogram och som lever upp till det som är intentionen med lagstiftningen. Studien ska klargöra vad som kan vara framgångsfaktorer och kan fungera som en inspiration för andra kommuner. Urvalet av kommuner bör ske i samverkan med länsstyrelserna.

Utbildningar

De förslag och de utmaningar till fortsatt utveckling av kommunernas arbete med handlingsprogram som finns beskrivna i detta uppdrag behöver integreras i de utbildningar som MSB bedriver så som SMO-utbildningen, vidareutbildningar och RUB-utbildningen. MSB ska se över möjligheten att genomföra fort- och vidareutbildningar i systematiskt säkerhetsarbete.

Gemensamma bedömningsgrunder för handlingsprogram

Länsstyrelserna önskar en tydlighet från MSB bland annat i form av bedömningsgrunder gällande kraven på innehållet i handlingsprogrammen. MSB ska därför se över möjligheten att ta fram så generella bedömningsgrunder som möjligt så att dessa inte blir hämmande för kommunerna.

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 det arbete som genomförs. Det har dock visat sig att kommunernas förmåga att följa upp och utvärdera sina handlingsprogram inte är tillräckligt och behöver därför utvecklas. Kommuner 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 de mål som satts upp i handlingsprogrammen och de 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, men det är svårare att visa på resultatet i form av ökat skydd och ökad säkerhet. Sambanden mellan målen, verksamheten och resultatet kan dessutom vara svåra att se, dvs. att följa den röda tråden.

Länsstyrelserna bör utveckla sin förmåga att genomföra analyser och uppföljningar av de kommunala handlingsprogrammen.

MSB genomför under 2014 ett projekt som syftar till att skapa underlag för att kontinuerligt kunna beskriva en nationell bild för lagområdet skydd mot olyckor. 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 återkommande uppföljningar av kommunernas arbete enligt deras skyldigheter enligt LSO samt för länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas skyldigheter inom området.

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

MSB kommer att utveckla stödet till länsstyrelserna och kommunerna vad gäller metoder för att följa upp och utvärdera samt för analys av statistik och annan data. Stödet ska ske genom utveckling av fortbildningskurser, metodstöd, handböcker, seminarier, workshops, etc. Behovet av en utvecklad presentation av statistik och andra data som rör den enskilda kommunen avses mötas genom utveckling av ett mer behovsanpassat "kommunblad" i IDA. Det pågående samarbetet med SKL inom ramen för *Öppna jämförelser - Trygghet och säkerhet* avses fortsätta.

På regional nivå bör MSB även ge ett mer direkt stöd i länsstyrelsernas analysarbete. En modell för hur detta kan ske utvecklas inom ramen för projektet "Ett tryggt och säkert län" som bedrivs i samverkan med bland andra länsstyrelsen i Värmland.

Enligt förordningen om skydd mot olyckor ska kommunerna tillsända fastställda handlingsprogram till MSB, vilket dock hittills skett i liten omfattning. Under 2014 ska MSB fastställa en myndighetsgemensam process för insamling, analys och presentation av de kommunala handlingsprogrammen. 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.

4.4 Hur kan länsstyrelserna utveckla stödet

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