



Föredragande

Anders Edstam
Enheten för inriktning av skydd mot olyckor
(RO-IS)

Beslutande

Cecilia Looström, cRO

Samråd

Patrik Perbeck, cRO-IS

Övergripande plan för MSB:s tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO 2021-2023

Inledning

Sedan 2021-01-01 är MSB ansvarig myndighet för operativ tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO. Myndigheten har sedan tidigare haft en central tillsynsroll inom området medan länsstyrelserna utfört det faktiska tillsynsarbetet avseende kommunernas skyldigheter. I ”En effektivare kommunal räddningstjänst”, Prop. 2019/20:176, formuleras följande:

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rätts säkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

MSB:s målsättning med tillsynsarbetet är att det ska bidra till utvecklingen av kommunernas arbete med skydd mot olyckor, samt syfta till lagefterlevnad hos kommunerna. Detta uppnås genom att tillsynen är lärande, transparent och tydlig. Tillsynsområdet är brett och prioriteringar är nödvändiga för att få bästa effekt.

Den övergripande planen för MSB:s tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO 2021-2023 beskriver MSB:s nuvarande planering inom tillsynsområdet. Planen kommer att uppdateras årligen utifrån de prioriteringar myndigheten gör i frågan. Därav är planeringen för 2023 endast beskriven på ett övergripande sätt.

Flera källor har använts för att skapa ett objektiva underlag för prioritering av tillsynsinsatser (utan inbördes rangordning).

- MSB:s interna dokument ”Samlad bild” 2020 samt utkast 2021
- MSB:s Handlingsplan för stöd till kommunal räddningstjänst 2020-2022
- Kommunernas inlämnade årsuppföljning 2019 och 2020
- Överlämning från länsstyrelserna avseende pågående ärenden och status
- Erfarenheter från tidigare tillsyner
- Dialog med andra enheter inom MSB som har ansvar inom LSO-området
- Öppna jämförelser – trygghet och säkerhet 2020

- Statistik från bearbetning av kommunernas händelserapporter
- En effektivare kommunal räddningstjänst, Prop. 2019/20:176

MSB:s tillsynsarbete måste också beakta ett antal omvärldsfaktorer som påverkar såväl MSB som de kommunala räddningstjänstorganisationerna. Med de förändringar i LSO som trädde i kraft per 2021-01-01 fick MSB föreskriftsrätt inom ett antal områden (handlingsprogram, tillsyn över enskilda, ledningssystem och undersökningsrapporter) där nya föreskrifter kommer beslutas och implementeras under året. Detta kommer att ställa stora krav på kommunerna att snabbt anpassa sin organisation och sina processer för att uppfylla nya krav. Vidare pågår fortfarande en pandemi vilket i närtid kan påverka lämpligheten med externa fysiska möten etc.

Principiellt kommer MSB bedriva tillsyn utifrån två aspekter, dels kommer tematisk tillsyn tillämpas och dels kommer händelsestyrd tillsyn genomföras efter indikation på brister. Kvantitativa metoder kommer inledningsvis ha betydande del medan mer kvalitativa metoder kommer utvecklas till kommande år.

Dokumentet avgränsas till att endast beskriva prioritering av tillsynsarbetet. En mer utvecklad beskrivning avseende var, när och hur tillsynen ska bedrivas kommer återfinnas i årligt framställda tillsynsplaner som bygger på inriktningar från den övergripande planen. Vidare finns också processbeskrivningar som beskriver hur tillsynsarbetet planeras och följs upp i förhållande till interna och externa intressenter samt principen för ett ärendes handläggning.

Sammanställning av planerade fokusområden för tillsyn

Nedan redovisas en sammanställning av de prioriterade områden för tillsyn som planeras 2021-2023. Punkterna utvecklas vidare på de kommande sidorna med bakgrund och innehåll.

2021

1. Kommunens plan för räddningsinsats
2. Handlingsprogram
3. Årligt återkommande tillsynsarbete
 - Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
 - Pågående tillsynsärenden
 - Händelsestyrd tillsyn

2022

1. Fortsättning handlingsprogram
2. Ledningssystem
3. Förmåga till räddningsinsats
4. Årligt återkommande tillsynsarbete
 - Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
 - Pågående tillsynsärenden
 - Händelsestyrd tillsyn

2023

1. Fortsättning ledningssystem
2. Fortsättning förmåga till räddningsinsats
3. Kommunernas tillsyn över den enskilde
4. Olycksundersökningar
5. Årligt återkommande tillsynsarbete
 - Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
 - Pågående tillsynsärenden
 - Händelsestyrd tillsyn

Prioriterade tillsynsområden 2021

1. Kommunens plan för räddningsinsats

Bakgrund:

Krav på att kommunen ska ha en plan för räddningsinsats för vissa anläggningar med högre risker regleras i FSO 3 kap 6§ och MSBFS 2015:8. Tidigare uppföljning indikerar att det finns betydande brister inom området. Under hösten 2022 kommer en nationell sammanställning göras för regelbunden rapportering om status till EU-kommissionen.

Genomförande:

Tillsynen kommer att inriktas på att det för berörda anläggningar finns aktuella planer, att dessa övats samt att planen uppfyller krav på innehåll enligt MSBFS 2015:8. Tillsynsarbetet utgår från registrerad data i MSB:s register Sefari samt lämnade uppgifter i årsuppföljning.

2. Handlingsprogram

Bakgrund:

Alla kommuner ska senast 2022-01-01 ha antagit ett nytt handlingsprogram som uppfyller den nya regleringen. MSB kan komma att få förslag på handlingsprogram på samråd, och ska också tillsändas alla beslutade handlingsprogram. Dock har inte MSB rollen att godkänna handlingsprogram. Då en ny generation handlingsprogram baserad på ny reglering kommer att upprättas under året måste resurser för hantering av dessa prioriteras.

Genomförande:

I de fall kommunen väljer att samråda med MSB avseende kommunens handlingsprogram kommer MSB:s hantering vara skilt från tillsynsarbetet, men beskrivs kortfattat då det är nära relaterat med tillsyn. MSB kommer i samrådsförfarandet dels värdera de frågor som berör myndighetenssamordnande och övergripande uppgifter på räddningstjänstområdet, och dels lämna synpunkter på eventuella avvikelser avseende innehåll och struktur i förhållande till MSB:s föreskrifter om handlingsprogram.

Antagna handlingsprogram kommer att tillsynas formellt utifrån krav på innehåll och struktur. Beskrivningar av förmåga och effekter i handlingsprogrammet kan ge upphov till riktad tillsynsåtgärd. Även om så inte skulle ske kan MSB senare pröva kommunens förmåga i förhållande till lagstiftningens krav, oaktat vad handlingsprogrammet säger.

3. Årligt återkommande tillsynsarbete

Bakgrund:

Utöver de mer tematiskt bestämda tillsynsaktiviteterna som redovisas ovan finns behov av att kontinuerligt arbeta med följande tre områden vars omfattning delvis

är händelsestyrd.

- Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
- Uppföljning av pågående tillsynsärenden
- Händelsestyrd tillsyn

Årsuppföljning:

En delmängd i MSB:s tillsynsarbete är att granska den information som kommunerna rapporterar i den sk årsuppföljningen. Tolkning av svaren kan indikera behov av tillsyn från MSB. Årsuppföljningen ger i huvudsak underlag i kvantitativa termer medan möjligheten till kvalitativ bedömning är mer begränsad. Dock kan ändå vissa värden enskilt eller tillsammans med andra påvisa att det förekommer brist vilket då blir föremål för MSB:s tillsyn.

Uppföljning av pågående tillsynsärenden:

MSB har fått ett fåtal pågående tillsynsärenden i överlämning från länsstyrelserna. Vidare har MSB sedan 2021-01-01 hanterat ca ett tillsynsrelaterat ärende i veckan där vissa har kunnat slutföras medan andra fortsatt pågår. MSB ska fortsätta att bevaka pågående ärenden till dess att rättelse uppnåtts.

Händelsestyrd tillsyn:

Utöver ovanstående inkommer på olika sätt uppgifter till MSB som kan föranleda tillsynsåtgärder. Uppgifter kan inkomma från allmänhet, massmedia, kommunen själv, länsstyrelse eller annan part. Dessa uppgifter ger upphov till en värdering av behovet av tillsyn. En tillsyn kan principiellt inte beställas från någon part utan är endast grundat på MSB:s bedömning av behov av tillsyn.

Prioriterade tillsynsområden 2022

1. Fortsättning handlingsprogram

Bakgrund:

Alla kommuner ska senast 2022-01-01 ha antagit ett nytt handlingsprogram som uppfyller den nya regleringen. Det kan förekomma att kommuner av olika anledningar inte fastslagit nytt handlingsprogram vilket i sig blir föremål för tillsyn. Om inte alla kommuner hinner anta nya handlingsprogram före årsskiftet, eller väljer att revidera det under aktuellt år, kommer MSB även under 2022 behöva hantera eventuella samråd (ej del av tillsynsarbetet) och antagna handlingsprogram enligt samma rutiner som 2021.

Genomförande:

Tillsynsaktiviteten avseende handlingsprogram är en fortsättning av 2021 års arbete som kompletteras med uppföljning av att alla kommuner upprättat handlingsprogram enligt den nya regleringen.

2. Ledningssystem

Bakgrund:

MSB:s föreskrift avseende ledningssystem förväntas träda i kraft senast 2022-01-01. Regleringen kring övergripande ledning är en av de mer betydande förändringarna för branschen och är viktig för att säkerställa en utökad förmåga att hantera stora och flera samtidiga räddningsinsatser. MSB har en omfattande organisation för att stödja implementering av de nya föreskrifterna och "Enhetligt ledningssystem" (ELS), tillsyn ska ses som ett komplement till detta.

Genomförande:

I tillsynsarbetet avseende ledningssystem kommer följande att granskas:

- Att samtliga kommuner ingår i ett system för övergripande ledning.
- Att ledningssystemen är dokumenterade enligt gällande krav.

Arbetet kommer att påbörjas 2022 och fortsätta under 2023.

3. Förmåga till räddningsinsats

Bakgrund:

MSB har skapat systematik för att identifiera kommuner eller delar av kommuner där det kan misstänkas att LSO:s krav på att en räddningsinsats ska kunna påbörjas inom godtagbar tid inte uppfylls. Detta område har historiskt varit mindre prövat och MSB anser därför att det är rimligt att genomföra en större granskning och vid behov vidta tillsynsåtgärder. Vidare har arbeten där MSB deltagit synliggjort de geografiska områden där risken för olika typer av räddningsinsatser som kan bli mycket omfattande är större. Ras, skred, erosion, översvämning, skogsbrand och oljeskada är exempel på detta. Vidare finns skyldigheter för kommuner att bistå länsstyrelsen i deras planering att hantera kärnteknisk olycka där regleringen delvis har förändrats fr o m 2022-07-01 med

nya geografiska områden för planeringen.

Genomförande:

Genom analys av räddningstjänsternas händelserapporter kan en uppfattning om frekvens av olika olyckstyper fördelat på geografisk yta bestämmas. På samma sätt kan responstider vid olyckor analyseras, och sammanvägt kan detta användas som indikator avseende kommunens förmåga att genomföra en räddningsinsats inom godtagbar tid.

Vidare kan kunskap om särskilda risker, t ex klimatrelaterade naturolyckor, ge särskilda krav på en delmängd av Sveriges kommuner.

Arbetet förväntas ge upphov till ett antal tillsynsärenden där modellerna kompletteras av en mer kvalitativ bedömning.

4. Årligt återkommande tillsynsarbete

- Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
- Uppföljning av pågående tillsynsärenden
- Händelsestyrd tillsyn

Prioriterade tillsynsområden 2023

1. Fortsättning ledningssystem

Tillsynsaktivitet som påbörjas 2022 fortsätter och kompletteras med följande kontrollmoment:

- Att ledningssystemet i övrigt är funktionellt och motsvarar föreskrivna krav.

2. Fortsättning förmåga till räddningsinsats

3. Kommunernas tillsyn över den enskilde

Bakgrund:

Ny föreskrift ställer nya krav. Tillsyn kommer vara ett komplement till det stödande arbetet MSB bedriver i att implementera den nya föreskriften.

Genomförande:

En genomlysning av kommunens tillsynsarbete planeras inom följande områden:

- Följs föreskriftens krav på planering?
- Följs föreskriftens krav på genomförande?
- Har kommunen tillgång till erforderlig kompetens för tillsynsuppdraget?

4. Olycksundersökningar

Bakgrund:

För närvarande upplever MSB att kommunerna genomför olycksundersökningar, utöver de grundläggande uppgifterna som dokumenteras i händelserapporten, i låg omfattning och i vissa fall inte alls. Fr o m 2021-01-01 ska samtliga undersökningsrapporter som upprättas tillsändas MSB.

Genomförande:

Utvärdering av inkomna undersökningsrapporter avseende frekvens och kvalitet kommer skapa underlag för inriktning av tillsynsaktiviteter.

5. Årligt återkommande tillsynsarbete

- Tillsyn utifrån inlämnade uppgifter i årsuppföljning
- Uppföljning av pågående tillsynsärenden
- Händelsestyrd tillsyn