



Remissvar avseende föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor

MSB 2021-01-15, dnr 2020-11116

Kommunens ställningstagande

Kommunstyrelsen i Luleå kommun lämnar nedanstående synpunkter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende nya föreskrifter och allmänna råd om kommunala handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor.

Sammanfattning

Lag om skydd mot olyckor har utretts i SOU 2018:54 "En effektivare kommunal räddningstjänst". Ändringar i lagen beslutades i Riksdagen i oktober 2020. I syfte att, utifrån statens perspektiv, styra kommunerna hårdare för att åstadkomma ökad effektivitet, har MSB av regeringen bemyndigats att fastställa föreskrifter om innehåll och struktur i de kommunala handlingsprogrammen. Luleå kommun har mottagit MSBs förfrågan om att lämna remissyttrande avseende förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.

Luleå kommun föreslår att MSB omarbetar förslaget till föreskrifter för att åstadkomma en reglering som tillför ökad styrning för att åstadkomma hög kvalitet i kommunerna men utan att detaljreglera dokumentens utformning och struktur.

Luleå kommuns synpunkter på MSBs förslag till föreskrifter

Luleå kommun har mottagit MSBs förfrågan om att lämna remissyttrande avseende MSBs förslag till nya föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (MSB 2021-01-15, dnr 2020-11116). Detta yttrande utgör Luleå kommuns syn på förslaget om föreskrift.

Synpunkterna i sak

Föreskrifterna går för långt i detaljreglering

Lagstiftarens förändringar i lag om skydd mot olyckor syftar bland annat till att stärka den statliga styrningen över den kommunala räddningstjänsten, så att skyddet mot olyckor ska bli mer effektivt, bland annat genom att genom reglering lyfta lägsta nivån i kommunerna. Luleå kommun ser positivt på lagstiftarens intention.



MSBs förslag till föreskrifter går dock väldigt långt i detaljreglering. Det synes att detta syftar till att understödja för jämförelser mellan kommuner för att underlätta för den nya tillsynsmyndighetens arbete, snarare än att detta i sig skapar ökad effektivitet i kommunerna. Denna detaljreglering riskerar att låsa in kommunerna med svårigheter att anpassa sin räddningstjänstverksamhet till de lokala förhållandena och inte minst i möjligheterna att anpassa handlingsprogrammen till övriga kommunala styrprocesser. Föreskriften borde snarare ha haft utgångspunkten att reglera vilka sakområden som kommunerna som minst ska redovisa, inte i detalj hur och inte under vilken exakta rubrik.

Genom styrningen av exakt rubrikstruktur som framgår av §2 och bilaga 1, begränsas möjligheten att få en röd tråd mellan risk-värdering-mål-skydd. Om MSB avstått från att reglera rubrikstruktur hade en beskrivning av en specifik risk, i handlingsprogrammet, direkt kunna följas av värdering och mål/åtgärder både i form av förebyggande åtgärder såväl som operativ förmåga till räddningsinsats. Det hade gett läsaren en mycket större förståelse för sammanhanget. Som det nu föreslås kommer informationen separeras på flera olika kapitel, vilket skapar logiska luckor.

Synpunkter på förslaget till föreskrifter och allmänna råd

Avsnitt, kapitel, paragraf, sida	Kommentar	Förslag till ny text
2 §	<p><i>Handlingsprogrammet ska struktureras enligt bilaga 1 i denna föreskrift.</i></p> <p><i>Ytterligare kapitel kan läggas före eller efter ovanstående struktur.</i></p> <p>En reglering med exakt struktur utan utrymme för kommunerna att lägga till eller anpassa, byråkratiserar handlingsprogrammen. Inte heller ser Luleå kommun att det i väsentlig grad ökar den faktiska effektiviteten i den kommunala räddningstjänsten, samt att kopplingen mellan riskbild och förmåga blir allt mer otydlig.</p> <p>MSB bör återgå till att</p>	<p>Handlingsprogrammet ska minst innehålla de rubriker och beskrivningar som framgår av bilaga 1 i denna föreskrift. Kommunerna får ändra ordning och lägga till material, men inte utesluta föreskrivet innehåll.</p>



	<p>kommunerna ges utrymme att anpassa till den lokala riskbilden och kommunens ambitionsnivå och politiska vilja. Detta går att reglera som "<u>ska minst omfatta</u>" istället för att följa en detaljerad struktur. Denna föreslagna reglering riskerar snarare minska tydligheten för medborgare och lokala politiska beslutsfattare.</p>	
3 §	<p><i>"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."</i></p> <p>Detta kan tolkas som ett sätt att reglera en fristående kommunal riskanalys, utan lagstöd. Det är inte skäligt att riskanalysen behöver vara mer detaljerad än vad som krävs för att finna vilka risker och olyckor som ligger till grund för dimensioneringen av räddningstjänst och/eller förebyggande skydd.</p>	<p>Kommunens beskrivningar bör ske på en övergripande nivå i handlingsprogrammet. Om det finns fördjupande dokument kan dessa med fördel beskrivas i handlingsprogrammet och inkluderas i bilaga enligt 21 § i denna föreskrift.</p>
7 §	<p><i>"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 för att de ska hända och konsekvenserna för de fall att de händer."</i></p> <p>Allmänna rådet "<i>Kommunens beskrivning av risker för olyckor som kan föranleda räddningsinsats bör svara på frågorna vad som kan hända,</i></p>	<p>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.</p>



	<p><i>hur ofta och med vilka konsekvenser.”</i></p> <p>Den röda tråden mellan riskbild och förmåga är viktig, men inte på en detaljerad nivå. Kommunerna behöver kunna uttolka att en viss olycka utgör en dimensionerande händelse för förebyggande och/eller skadeavhjälpande arbete.</p> <p><i>”Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning.”</i></p> <p>Det är redan med nuvarande lagstiftning svårt att integrera risk- och sårbarhetsanalyser enligt LEH med LSO. Med obefintligt utrymme till egna rubriker under kapitel 4 omöjliggörs detta. Det allmänna rådet bör inte införas.</p>	
8 §	<p><i>”Kommunen ska beskriva den lokala risken, såsom avses i 7 §, för följande olyckstyper:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. Brand i byggnad</i><i>2. Brand utomhus</i><i>3. Trafikolycka</i><i>4. Olycka med farliga ämnen</i><i>5. Naturolycka</i><i>6. Drunkning</i> <p><i>Kommunen ska komplettera med andra typer av olyckor utifrån den lokala riskbilden. Dessa ska följa efter den sista i ovan nämnda lista.”</i></p> <p>Paragraferna 7 och 8 reglerar samma område och kan med fördel slås samman.</p>	<p>Kommunen ska beskriva den lokala risken, såsom avses i 7 §, för <u>minst</u> följande olyckstyper:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Brand i byggnad2. Brand utomhus3. Trafikolycka4. Olycka med farliga ämnen5. Naturolycka6. Drunkning <p>Kommunen ska därutöver komplettera med andra typer av olyckor utifrån den lokala riskbilden. Dessa ska följa efter den sista i ovan nämnda lista.</p>



9 §	<p><i>"Kommunen ska utifrån beskrivningen i 7 och 8 §§ beskriva sin värdering av riskerna i kommunen."</i></p> <p>Viktigt att betona att värderingen bör vara på en övergripande nivå, vilket snarare motverkas av det allmänna rådets andra stycke: <i>"Kommunen bör i sin värdering motivera hur riskerna kan reduceras genom frekvens- respektive konsekvenspåverkande åtgärder."</i></p>	<p>Kommunen ska utifrån beskrivningen i 7 och 8 §§ övergripande beskriva sin värdering av riskerna i kommunen.</p>
§ 12	<p>Kommunen ska självklart redovisa de fyra punkterna under 7.1-7.4:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tillsyn enligt 5 kap. 1 § LSO2. Lämna råd och information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 kap. 2 § LSO3. Rengöring (sotning) och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 4 § LSO4. 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. <p>Dock bör kommunerna ges utrymme att strukturera detta på valfritt sätt, så att den röda tråden i risk-värdering-mål-skydd kan uppnås.</p> <p>I det allmänna rådet <i>"Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetens av särskild vikt beskrivas."</i></p> <p>För förebyggande kompetens har staten ingen reglering såsom finns kopplat till RL-mandat. Därför är det nog så viktigt att kommunen</p>	<p>Med resurser avses både materiella och personella resurser. Som en del av personella resurser bör kompetenser beskrivas.</p>



	beskriver egna kompetenskrav, eller riktlinjer.	
§ 14	<p><i>"Kommunen ska i sin beskrivning av förmåga till räddningsinsats för varje typ av olycka utgå från vilka effekter som ska uppnås och beskriva:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. Uppgifter som är av särskild vikt för att ha positiv effekt på händelseförloppet - nyckeluppgifter</i><ol style="list-style-type: none"><i>a. Inledande uppgift som syftar till att omedelbart begränsa fortsatt olycksförlopp</i><i>b. Uppgift som syftar till att bryta skadeförloppet</i><i>2. Resurser som är av särskild vikt för att kunna utföra uppgifterna"</i> <p>Denna reglering riskerar att skapa en mycket detaljerad upplösning på förmågebeskrivning, som inte ger vägledning till de medborgare/politiker som handlingsprogrammet vänder sig till.</p>	<p><i>Kommunen ska i sin beskrivning av förmåga till räddningsinsats för varje typ av olycka utgå från vilka effekter som ska uppnås och beskriva vilka förmågor och vilka resurser kommunen har för att åstadkomma effekt i skadeförloppet.</i></p>
19 §	<p><i>"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.</i></p> <p><i>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."</i></p> <p>Uppgifterna i LSO kap 8 §2 har</p>	<p>Kommunen ska beskriva sin aktuella förmåga att utföra de uppgifter som åligger kommunen enligt 8 kap. 2 § LSO vid höjd beredskap.</p>



	<p>förvisso inte ändrats, men de förutsättningar som staten en gång tillhandahöll för kommunerna att organisera en sådan förmåga är i nuläget obefintliga, framförallt vad det gäller finansiering och extra krigsplacerad personal. Kravet i föreskriften bör därför utgå från att staten i nuläget inte möjliggör för kommunerna att hantera denna fråga och MSB får i sådana fall överväga att ändra i föreskriften när förutsättningarna ändrats.</p>	
--	---	--

Synpunkter på konsekvensutredningen

Avsnitt, kapitel, paragraf, sida	Kommentar	Förslag till ny text
s.3	<p>Ambitionsnivån i föreskrifterna är mycket hög, i vissa fall närliggande forskningsnivå avseende röd tråd från riskbild till förmåga. Detta kommer vara kostnadsdrivande för kommunerna.</p> <p>Regleringen går långt och den administrativa bördan och kompetensbehovet för att följa föreskriften ökar väsentligt, särskilt för den mindre organisationen.</p> <p>Tillika leder den föreslagna detaljregleringen i föreskriften till att kommunens självstyre inskränks, på ett icke eftersträvansvärt sätt.</p>	



Utifrån ovanstående föreslår Luleå kommun att MSB omarbetar förslaget till föreskrifter om kommunala handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor. En sådant omtag borde ha ambitionen att tillföra en ökad styrning för att åstadkomma hög kvalitet av kommunerna men utan att detaljreglera dokumentens utformning eller struktur.

För Luleå Kommun

Mikael Andersson

Räddningschef