



Handlingsplan för stöd till kommunala räddningstjänst- organisationer

- för kommunernas ansvar enligt LSO och LBE

1. Inledning

Syftet med denna handlingsplan är att tydliggöra inom vilka områden MSB kommer att fokusera sitt stöd till de kommunala räddningstjänstorganisationerna de närmaste åren, för att tillsammans skapa en bättre förmåga inom angivna områden för ett bättre skydd mot olyckor och för ett säkrare samhälle i en föränderlig väg. Handlingsplanen beskriver de **områden där MSB ser behov av en mer omfattande utveckling och av särskilt riktade stödinsatser**. Planen omfattar också en del styrning från MSB eftersom det på olika sätt kommer att stödja kommunerna i deras arbete. MSB kommer fortsätta att arbeta med stöd även inom andra områden i sin löpande verksamhet som inte tas upp här. Därtill kommer även en viktig, kontrollerande del i form av statlig tillsyn, som inte närmare utvecklas i denna plan för stöd. Stödet och styrningen kan exempelvis komma att bestå av utbildningar, reglering i form av föreskrifter eller allmänna råd, vägledningar, handböcker, utveckling av teknik men även satsningar på fortsatt implementering av redan framtaget stöd och styrning.

Representanter i det s.k. räddningstjänstrådet¹ (inklusive SKL) har under våren 2019 besvarat en enkät om vilket stöd de önskar och hur det bör lämnas. Rådet har även haft en workshop kring det sammanställda resultatet. MSB har också haft en dialog med länsstyrelserna under framtagandet. Rådet och länsstyrelserna har fått lämna synpunkter på framtaget förslag till plan. Dialogerna har varit av stor vikt i arbetet och ett fortsatt samarbete är en förutsättning för att nå framgång i utvecklingen av skyddet mot olyckor.

Stödet avser de delar av lagstiftningsområdet skydd mot olyckor där kommunala räddningstjänstorganisationer har en betydande roll. Det avser i första hand lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) men även tillämpliga delar av lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) samt lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Framöver kommer det även att övervägas hur ytterligare kommunala perspektiv kan beaktas i planen, med tanke på att LSO och LBE är hela kommunens ansvar. Den första utgåvan av denna plan riktar sig dock till målgruppen kommunala räddningstjänstorganisationer.

Åtgärder och stöd med anledning av krav inom krisberedskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), säkerhetsskydd eller signalspaning beskrivs inte i denna plan även om MSB i andra sammanhang lämnar sådant stöd till de kommunala räddningstjänstorganisationerna.

¹ Forum för dialog mellan länsvis utsedda representanter från de kommunala räddningstjänstorganisationerna, SKL och MSB.

Planen utgår från nuvarande lagstiftning men ett viktigt ingångsvärde har också varit de behov av stöd och styrning som identifierades i ”En effektivare kommunal räddningstjänst” (SOU 2018:54), som i vissa delar kräver regerings- eller riksdagsbeslut för verkställande. Där eventuella leveranser av föreskrifter beskrivs, vilka kräver bemyndiganden, kommer andra typer av dokument att tas fram om inte erforderliga bemyndiganden lämnas. Det kan t.ex. vara fråga om vägledning eller allmänna råd. I planen har vi inte inkluderat leveranser inom det ansvar som utredningen föreslår ska flyttas från länsstyrelserna till MSB angående tillsyn, vägledning och övertagande av kommunal räddningstjänst. En sådan omfattande förändring kommer att istället beaktas i en kommande revidering av handlingsplanen.

Räddningstjänstutredningen konstaterar att den förebyggande verksamheten generellt sett lämpar sig för statlig styrning genom övergripande mål. I räddningstjänstverksamheten, konstaterar utredningen, behövs det dock en mer detaljerad reglering och det finns ett större behov av samordning mellan dels räddningstjänstorganisationer, dels mellan räddningstjänstorganisationer och andra aktörer. Utveckling har bedrivits inom det brandförebyggande området under de senaste åren och fortsätter genom löpande verksamhet och implementering. Utvecklingen av MSB:s stöd de närmaste åren behöver främst ske inom räddningstjänstverksamheten, vilket innebär att en tyngdpunkt i handlingsplanen därmed kan uppfattas finnas inom detta område.

MSB kommer att utveckla sina processer och arbetssätt inom skydd mot olyckor för att fånga och tydliggöra nutida och framtida behov, analysera vilka åtgärder som bör vidtas och stödja och genomföra åtgärder för ett bättre arbete och skydd mot olyckor. Som en del i detta kommer även nätverk, fora och grupper att ses över. Jämställdhet, mångfald och likabehandling ska genomsyra allt arbete enligt handlingsplanen. Internationella perspektiv, klimat- och miljöaspekter, forskning, utbildning och implementering finns också med som en röd tråd i arbetet. De nämns inte specifikt inom respektive område i kapitel 2, men ska finnas med i utformningen och leveransen av stödet.

Planen kommer att påverka MSB:s verksamhetsplanering för åren 2020-2022. Avsikten är att årligen göra en översyn av gällande handlingsplan, så att en reviderad sådan finns beslutad inför kommande verksamhetsplanering, och att denna plan kontinuerligt ”rullar” för de kommande tre åren.

2. Prioriterade områden

2.1 Systematisk styrning

Kommunernas styrning av skyddet mot olyckor behöver bli mer systematiskt och de nationella målen i LSO behöver omsättas på ett bättre sätt i kommunerna. Dessutom finns behov av att i högre grad likrikta kommunernas handlingsprogram i struktur och utformning för att underlätta jämförelser mellan kommuner och öka kvaliteten på handlingsprogrammen. MSB avser därför att utveckla stödet till kommunerna kring hur de nationella målen kan omsättas. Olycksrisker som motiverar åtgärder är relativt likartade över hela landet och därför finns det behov av att på ett systematiskt sätt presentera dessa nationella risker och likartade utmaningar inom området skydd mot olyckor. MSB kommer därför att analysera och dra slutsatser utifrån bland annat insatsstatistik, fördjupade olycksutredningar, forskning, studier och handlingsprogram i syfte att förtydliga de nationella målen och ge kommunerna stöd i styrningen av verksamheten. Kommunen kan då ägna mer energi åt att lokalt anpassa verksamheten och mindre energi åt att identifiera lokala risker som egentligen till stora delar kan betraktas som problem som är gemensamma för landets kommuner.

MSB har för avsikt att även vidareutveckla underlag och vägledningar inom särskilda riskområden, såsom oljeskadeskydd, översvämningar, skogsbrand, ras och skred samt andra natur- och klimatrelaterade olyckor.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB nedanstående leveranser.

År 2020

- Framtagande av nationell olycksbild för skydd mot olyckor
- Revidering av nationell oljeskyddsstrategi vad avser riskbild och nationell handlingsplan

År 2021

- Föreskrift om vad handlingsprogrammen ska innehålla och hur de ska struktureras² (inklusive stöd för genomförande av riskanalys och intern kontroll)
- Föreskrift om olycksundersökningar (innehåll och form)³

År 2022

- Utvecklad årsuppföljning till kommunerna (och länsstyrelserna)

² Förutsätter bemyndigande till MSB

³ Förutsätter bemyndigande till MSB

2.2 Brandskydd för den enskilde

MSB avser under perioden fortsatt att stödja kommunerna för att de ska kunna bidra till att färre personer dör vid bränder samt till att bränder med stora konsekvenser för samhället kan undvikas. Med stora konsekvenser avses både konsekvenser för liv, hälsa, egendom och miljö. Detta ska bland annat uppnås genom att vidareutveckla den nationella strategin⁴ om stärkt brandskydd för den enskilde, med nollvisionen för bränder som riktmärke. Med stöd i de senaste årens forskning, erfarenheter och statistik ska en ny inriktning för det brandförebyggande arbetet och nya mål för den kommande tioårsperioden formuleras.

MSB avser även att följa upp och lämna stöd till kommunernas tillsyn avseende brandskydd, brandskyddskontroll och verksamhet enligt LBE. Fortsatta stödinsatser kopplat till förvaltningsrättsliga frågor och bedömning av skäligt brandskydd samt en revidering av boken "Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor"⁵ med fler konkreta exempel på tjänsteanteckningar och förelägganden kommer att lämnas.

Befintlig vägledning om hur kommuner kan arbeta för att individanpassa brandskydd hos enskilda "Brandsäker bostad för alla"⁶ ska revideras och utvecklas i samarbete med Socialstyrelsen.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB nedanstående leveranser.

År 2020

- Evidensbaserad inriktning för hur arbetet med att förebygga bostadsbränder ska utvecklas. (koppling till nationell olycksbild).
- Revidering av "Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor"⁷
- Vägledning för kommuners arbete med förstärkta brandskyddsåtgärder för särskilt riskutsatta med kompletterande stödmaterial
- Föreskrifter om hantering av brandfarlig gas
- Föreskrifter om organiska peroxider

År 2021

- Föreskrift om hur kommunen ska utreda behovet av tillsyn och övergripande planera sin tillsynsverksamhet⁸
- Utveckling av koncept för inledande åtgärder vid räddningsinsats⁹

⁴ MSB. 2009. *En nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda*. Fö2009/2196/SSK. Dnr 2009-14343.

⁵ MSB. 2016. *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor*. Publ.nr MSB474-rev mars 2016

⁶ MSB. 2013. *Brandsäker bostad för alla – Vägledning för individanpassat brandskydd*", Publ.nr. MSB550-April 2013

⁷ <https://www.msb.se/sv/publikationer/kommunal-tillsyn-enligt-lagen-om-skydd-mot-olyckor/>

⁸ Förutsätter bemyndigande till MSB

⁹ Förutsätter justering av LSO i enlighet med räddningstjänstutredningens förslag

- Föreskrifter om hantering av brandfarlig vätska

År 2022

- Översyn av och etablering av nya utbildningar inom LBE-området

2.3 Förmåga till ledning av räddningstjänst

MSB avser att stödja kommunernas organisering av gemensam övergripande ledning av räddningstjänst och utveckling av skadeplatsnära ledning.

Projektet ”Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst” (ELS) syftar till att öka förmågan till ledning av kommunal räddningstjänst genom att beskriva modeller, funktioner och nomenklatur som blir gemensam för hela landet. Även tillhörande tekniska beslutsstöd kommer att utvecklas, likväl som att ledningssystemet ska fungera under höjd beredskap. I takt med att ELS utvecklas avser MSB vidareutveckla de tekniska beslutstödssystemen så att de stödjer förmågan till ledning av räddningstjänst.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB därför nedanstående leveranser.

År 2020

- Utvecklad PM om övergripande ledning av räddningstjänst
- Införande av regionala resurspersoner för utveckling av ledning av kommunal räddningstjänst och aktiviteter genom dessa¹⁰
- Rekommendationer för framtagande av kommunöverskridande avtal om gemensam övergripande ledning av räddningstjänst
- Ledningsdoktrin från ELS-projektet
- Fortbildning av MSB:s lärare för att säkerställa implementering av leveranser från ELS i MSB:s utbildningar¹¹

År 2021

- Föreskrift om övergripande ledning av räddningstjänst med tillhörande allmänna råd¹²
- Aktiviteter och dialog via regionala resurspersoner för utveckling av ledning av kommunal räddningstjänst
- Metodhandbok om ledning
- Workshop/konferens till stöd för utveckling av regionala samarbeten

År 2022

- Workshop/konferens till stöd för utveckling av regionala samarbeten

¹⁰ Förutsätter 2:4-medel. Ansökan är inlämnad.

¹¹ Kan ses som en del i implementeringen men lyfts här för tydlighetens skull.

¹² Förutsätter bemyndigande till MSB

2.4 MSB:s stöd vid räddningsinsatser

MSB avser att vidareutveckla de nationella förstärkningsresurserna som på olika sätt vänder sig till kommunal räddningstjänst. MSB utvecklar även den egna operativa förmågan att stödja aktörerna vid stora samhällsstörningar.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB därför nedanstående leveranser.

År 2020

- Fortsatt utveckling av förstärkningsresurserna inom t.ex. stöd till samverkan och ledning, CBRNE och flygande resurser för skogsbrandsläckning
- Påbörja framtagandet av nya, och anpassning av befintliga, förstärkningsresurser till identifierade behov för höjd beredskap
- Vidareutveckla det framtagna konceptet för nationell inriktning och prioritering samt mäkling av räddningstjänstresurser (genom inriktnings- och prioriteringsfunktionen)

År 2021-22

- Fortsättning av stödet enligt ovan

2.5 Förmåga till räddningsinsats genom metod- och teknikutveckling

MSB har som uppdrag enligt sin instruktion¹³ att samordna utveckling inom kommunal räddningstjänst och har startat ett nationellt utskott¹⁴ för utveckling av metoder och tekniker inom området. Utvecklingen ska ske med utgångspunkt i omvärldsbevakning, studier, forskning och beprövad erfarenhet.

Utskottets uppdrag är att arbeta systematiskt med att identifiera kunskapsluckor och brister och även fungera som arbets- och referensgrupp. Utskottet ska inhämta kunskap och behovsbilder som syftar till att sammanställa en nationell bild av behov som på några års sikt ska resultera i ett samlat koncept för utveckling av kvalitetssäkrade metoder och tekniker. MSB deltar i och stödjer olika plattformar för forskning, utveckling och innovation som nyttjas för detta ändamål.

¹³ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹⁴ Metod- och teknikutskottet är kopplat till räddningstjänstrådet och består av representanter från kommunala räddningstjänster. Utskottet samordnas av MSB.

För att uppnå detta behöver nuvarande sätt att arbeta med studier och forskning, kvalitetssäkring samt välja teknik och metod inom svensk räddningstjänst förändras.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB därför nedanstående leveranser.

År 2020

- Utveckling av arbetssätt som stöd till utvecklingen inom metod- och teknikområdet (genom Metod- och teknikutvecklingsutskottet), bl.a. genom inhämtandet av internationella erfarenheter, utifrån befintligt forskningsläge och med klimathänsyn
- Vägledning avseende räddningsinsats mot fordon med alternativa drivmedel
- Utveckling av brandriskmodeller och beslutsstödsportal för brand i vegetation med prognostjänst i ökad upplösning i tid och rum
- Omvärldsanalys och kunskapssammanställning av miljökonsekvenser vid olyckor och val av metoder som använts vid dessa räddningsinsatser
- Uppdaterad och ytterligare utvecklad vägledning avseende UAS

År 2021

- Vägledning avseende utformning av brandskydd i oljedepå och genomförande av insatser mot sådana
- Fortsatt utveckling samt leverans av beslutsstödsportalen med fler funktioner för prognosystemet för brandrisk skog och mark
- Vägledning avseende miljöpåverkan vid val av metod och tekniker vid räddningsinsatser
- Koncept för pilotutbildning för UAS

År 2022

- Utveckling av metod anpassad till nya sorters material, tekniker, infrastruktur och energilagring

2.6 Planering av räddningstjänst under höjd beredskap

MSB stödjer kommunala räddningstjänstorganisationer i planeringen inför höjd beredskap. Nedanstående vägledningar och leveranser är en viktig del av stödet. I takt med att området utvecklas och kraven tydliggörs kommer leveranserna att förtydligas i kommande versioner av denna handlingsplan. Leveranser i form av utbildningar kommer tas fram när krav och innehåll förtydligats inom området.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB nedanstående leveranser.

År 2020

- Utveckling av stöd kopplat till vägledning för kontinuitetshantering
- Vidareutveckla underlag för lokal och regional förmågedimensionering

- Vägledning för planering för räddningsinsats under höjd beredskap vid samhällsviktig verksamhet
- Tydliggöra kommunernas ansvar vid räddningstjänst under höjd beredskap kopplat till utvecklingsarbetet med de kommunala handlingsprogrammen

År 2021

- Förmågespecifika vägledningar som bygger på aktuell hotbild och samhällets skyddsbehov som till exempelvis sök, räddning och röjning samt indikering och sanering
- Fortsatt stöd och utvecklingsarbete kopplat till försvarsbeslutsperioden 2021-2025

År 2022

- Utveckla stöd för länsstyrelsens tillsyn enligt 5 kap. LSO av räddningstjänst under höjd beredskap, med utgångspunkt från eventuella föreskrifter för kommunala handlingsprogram¹⁵

2.7 Personal- och kompetensförsörjning

Att ha ett tillräckligt rekryteringsunderlag och säkra tillgången på utbildad personal är en avgörande förutsättning för att upprätthålla en effektiv kommunal räddningstjänst. Även om kompetensförsörjning är ett ansvar för kommunen, har MSB en viktig stödande roll. MSB har enligt förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor skyldighet att tillhandahålla såväl grund- som vidareutbildning inom området skydd mot olyckor. Under perioden kommer MSB att arbeta för ökade förutsättningar för kommunerna att delta i av staten tillhandahållen utbildning. Flera av leveranserna är dock beroende av att MSB ges de ekonomiska förutsättningar som redovisats i vår framställan till regeringen i budgetunderlag 2020¹⁶.

Många kommunala räddningstjänstorganisationer har stora behov inom personalförsörjning. Exempelvis har många kommuner svårt att rekrytera deltidsbrandmän och även brandingenjörer. De har också behov av personal för räddningstjänst under höjd beredskap och erfarenheter från de senaste årens stora skogsbränder visar också på vissa behov. MSB avser på olika sätt arbeta för att stödja kommunal räddningstjänst vid rekrytering av deltidsanställda och värnspersonal samt att ta fram stöd för hur man på ett effektivt sätt nyttjar frivilliga försvarsorganisationer. MSB kommer undersöka hur andra organiserade frivilliga kan nyttjas i samband med räddningsinsatser. Räddningstjänstutredningen föreslår även att MSB:s roll att stödja

¹⁵ Se ovan under 2.1. Sådana föreskrifter förutsätter bemyndigande till MSB i enlighet med vad räddningstjänstutredningen föreslagit.

¹⁶ MSB, 2019. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps budgetunderlag för 2020-2022*. Ärendenr 2019-02519

kommunerna både inom personalförsörjning av deltidsbrandmän och inom jämställdhet och mångfald förtydligas i myndighetens instruktion.

Under perioden 2020-2022 planerar MSB därför nedanstående leveranser. Flera av dem förutsätter ytterligare medel.

År 2020

- Integrering av kursen ”Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A” i ”Utbildning i skydd mot olyckor”¹⁷
- Examinatorskoncept för praktikdelen inom Grundutbildning för räddningstjänstpersonal (Grib)
- Ny inriktning för MSB:s stöd för arbetet med jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet
- Fortsatt stöd till kommunerna i frågor om personalförsörjning
- Komplettering av befintlig fältguide för nyttjande av frivilliga¹⁸ vid kriser till att även omfatta räddningsinsatser
- Utvecklad Fortbildningstjänst med nya webbutbildningar

År 2021

- Start för (delar av) nytt utbildningskoncept för ledning av räddningstjänst, inklusive fortbildning
- Inledande översyn av ”Utbildning i skydd mot olyckor”
- Ca 100 ytterligare utbildningsplatser på de olika utbildningarna för kommunala räddningstjänstorganisationer¹⁹
- Nationellt utbildningsstöd inom skogsbrandsbekämpning för stödjande resurser såsom frivilliga m.m.²⁰

År 2022

- Ca 200 ytterligare utbildningsplatser på de olika utbildningarna för kommunala räddningstjänstorganisationer²¹
- Påbyggnadsutbildning i skogsbrandsbekämpning för Räddningstjänstpersonal i beredskap (RIB)²²

2.8 Implementering och regionala perspektiv

MSB utvecklar stödet till kommunal räddningstjänst på flera olika sätt. För att stödet – befintligt och planerat stöd enligt ovan - ska få effekt är det av stor vikt att både implementera stödet i dialog med kommunerna och följa upp att det

¹⁷ Tillsyn A kommer fortsatt erbjudas även som fristående kurs.

¹⁸ MSB. 2016. *Fältguide för myndigheter samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*. Publ.nr MSB956-juni 2016.

¹⁹ I enlighet med MSBs framställan till regeringen i budgetunderlag 2020 (mer medel 47 mnkr)

²⁰ I enlighet med MSBs framställan till regeringen i budgetunderlag (mer medel 6 mnkr 2021, 9 mnkr 2022)

²¹ I enlighet med MSBs framställan till regeringen i budgetunderlag (mer medel 47 mnkr)

²² I enlighet med MSBs framställan till regeringen i budgetunderlag (mer medel 17 mnkr)

får avsedd effekt. Implementeringen är ett delat ansvar mellan MSB och kommunerna. Implementering och uppföljning bör ingå som en naturlig del när MSB tar fram stöd. Detta behöver anpassas på lämpligt sätt till kommunernas olika förutsättningar.

Fortsatt implementering av tidigare utvecklat stöd planeras särskilt ske av ”Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor”, åttastegsmodellen för insatsplanering, MSB:s stöd genom förstärkningsresurser och stödet kopplat till LBE, särskilt rörande tillstånds- och tillsynsvägledning.

Erfarenheter och utvärdering av befintligt och planerat stöd kommer att utgöra underlag för vilka fortsatta åtgärder som behöver genomföras och vid revideringen av denna handlingsplan.

MSB och länsstyrelserna kommer att utveckla sitt samarbete utifrån sina nuvarande regionala respektive nationella roller så att kommunerna får stöd i implementeringen. Den statliga tillsynen beskrivs inte närmare i detta dokument, men MSB kommer att tydliggöra vilka delar som bör vara i fokus för tillsynen över kommunernas skyldigheter enligt LSO. Även i den stödjande rollen kommer utvecklad samverkan att ske mellan MSB och länsstyrelserna, till gagn för kommunernas arbete med skydd mot olyckor.

Om rollerna ändras mellan länsstyrelserna och MSB kommer detta att beaktas i revideringen av denna plan, se inledningen.