

Handläggare
Andersson Johan
Fridborg Anders
Ahlström Anders

Datum
2018-09-11

Diarienummer
KSN-2018-2361

Kommunstyrelsen

Yttrande över betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)*

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Justitiedepartementet enligt **bilaga 1**.

Ärendet

Justitiedepartementet har den 10 juli 2018 remitterat betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* till kommunstyrelsen, för yttrande senast den 2 november 2018. Bakgrunden är utredningens bedömning att kommunernas och statens styrning behöver skärpas. Utredningen menar att det i flera avseenden finns behov av förändrade regler, framför allt för att utveckla samordning av kommunerna. Behovet av samordning gör sig särskilt starkt gällande i räddningstjänstverksamheten där samverkan måste ske regionalt och nationellt samt med många olika aktörer i brådskande situationer. Även i den brandförebyggande verksamheten finns enligt utredningen ett behov av samordning. Utredningen lämnar också förslag för att förbättra och utveckla statens tillsyn av och stöd till kommunerna.

Betänkandet finns att läsa i sin helhet på följande länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201854/>

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret tillsammans med brandförsvaret i Uppsala, Tierp och Östhammars kommuner. Barn- och jämställdhetsperspektiven har beaktats i beredningen av ärendet.

Föredragning

Uppsala kommun är generellt positiv till förslagen i betänkandet. När det gäller vissa av förslagen vill Uppsala kommun i **bilaga 1** framföra särskilda synpunkter, bland annat gällande förslag som rör styrning, personal och utbildning.

Ekonomiska konsekvenser
Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Tf. chef kommunledningskontoret

Handläggare
Andersson Johan
Fridborg Anders
Ahlström Anders

Datum
2018-09-11

Diarienummer
KSN-2018-2361

Justitiedepartementet
Ju2018/03485/L4
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)

Uppsala kommun är generellt positiv till förslagen i betänkandet. När det gäller vissa av förslagen vill Uppsala kommun lämna följande kommentarer:

Gällande styrning och förvaltningsorganisation instämmer Uppsala kommun i beskrivningen av att styrningen har brister. De nationella målen är inte tillräckligt konkreta och har inte följts upp på ett tillfredsställande sätt. Styrningen behöver utvecklas och det är viktigt att ta hänsyn till lokala förhållanden, liksom att kommunen tillåts sätta egna mål för utveckling av verksamheten.

Uppsala kommun ser positivt på att handlingsprogrammen likriktas för att kvalitetssäkras och underlätta jämförelser mellan kommuner. Det är angeläget att kommunerna själva får bestämma hur handlingsprogrammen ska antas. Handlingsprogrammen bör vara en naturlig del av och följa kommunens övriga planeringsprocess.

Uppsala kommun delar utredningens bild av att det finns otydligheter i förvaltningsorganisationen, och har därför valt att förvaltningschef och räddningschef är en och samma person. Uppsala kommun anser att utredningen borde ha belyst denna frågeställning djupare.

När det gäller den förebyggande verksamheter instämmer Uppsala kommun i att kravet på skriftlig redogörelse är ineffektivt och välkomnar att paragrafen LSO 2:3 tas bort. Det vore vidare önskvärt att räddningstjänst och förebyggande verksamhet hanteras lika i lagstiftningen. En del av detta kunde vara att införa nationella mål för den förebyggande verksamheten. Det vore i så fall viktigt att beakta svårigheten med att styra genom de befintliga nationella målen, och att nya mål utformas på ett konkret sätt men utan att påverka det kommunala självstyret.

Utredningen föreslår att MSB ska föreskriva hur kommunens tillsyn ska planeras och utföras. Uppsala kommun har upplevt att företag med verksamheter i flera kommuner framfört klagomål på att olika krav ställs vid tillsyn i olika kommuner, och välkomnar en mer kvalitetssäker och likriktad tillsyn. Kommunen ser positivt på förslaget att kommunerna själva fortsätter att prioritera tillsynerna och själva bedöma frekvenser.

Uppsala kommun delar utredningens syn på hur räddningsinsatser kan förbättras. Särskilt positivt är det att kommunen föreslås få träffa avtal om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats, att kommuner ska ingå i system för övergripande ledning (systemledning), och att begreppet räddningsledning införs.

Förslaget om kommunal samverkan är bra men bör skärpas beträffande vilken förmåga till övergripande ledning som ska ständigt upprätthållas. Uppsala brandförsvaret har relativt nyligen gått ifrån att ha en egen räddningscentral för sina tre medlemskommuner och två andra kommuners räddningstjänst till att samarbeta med sex andra räddningstjänster om larm och ledning för sammanlagt 25 kommuners räddningstjänst. Den egna räddningscentralen var bemannad med en person och kunde förstärkas med ytterligare en person inom en timme. Erfarenheterna från den modellen i jämförelse med det större samarbetet med fler personer i räddningscentralen visar entydigt på att mer än en person behövs för att utöva övergripande ledning i ett inledande skede vid större eller komplexa händelser. En ensambemanning kommer inte att uppnå de effekter som utredningen visar på. Detta kan hanteras genom att de samarbeten som utredningen föreslår skapas mellan tillräckligt många kommuner för att tillskapa en övergripande ledning med tillräcklig förmåga.

Med erfarenheter från flera stora insatser välkomnar kommunen också begreppet räddningsledning. Att nuvarande lagstiftning inte räcker till har bland annat utredningarna efter skogsbranden i Västmanland visat, likaså de stora skogsbränderna sommaren 2018.

Uppsala kommun är också positiv till enhetlig utmärkning av ledningspersonal, behörighetskrav för räddningschefer och välkomnar en översyn av regelverket för rök- och kemdykning.

När det gäller personal i kommunens räddningstjänstorganisationer, ingår Uppsala kommun i ett samarbete med Tierp och Östhammars kommuner. Det finns en gemensam räddningsnämnd där Uppsala är värdkommun. Vid Uppsala brandförsvaret, med verksamhet i de tre kommunerna, finns 14 deltidstationer. I Uppsala kommun finns sex deltidstationer. Kommunen vill understryka de problem med personalförsörjning som utredningen beskriver.

Utredningens förslag att deltidbrandmän får undanta sin brandmanslön vid beräkning av arbetslöshetsersättning är mycket bra. Det kan underlätta rekrytering i vissa fall. Det är också rimligt att kommunerna kan åta sig att ersätta huvudarbetsgivare för kostnader för rehab och sjuklön om deltidbrandman skadas vid tjänstgöring för brandförsvaret, vilket också kan undanröja ett hinder för anställning. I övrigt presenterar utredningen förslag som redan är kända och i stora delar redan tillämpas i Uppsala kommun. Kommunens bedömning är att mer

behöver göras för att trygga en framtida personalförsörjning, och det hade varit positivt om utredningen hade analyserat frågan än djupare och lämnat fler förslag.

När det gäller utbildning av deltidbrandmän hade kommunen gärna sett möjligheter till en snabbare och mer flexibel utbildningsprocess. Med det nya systemet för grundutbildning tar det lång tid från anställning tills en ny brandman kan träda i tjänst. Personalen upplever det också som ett bekymmer att fler utbildningsveckor sker på annan ort jämfört med när den tidigare preparandutbildningen genomfördes i kommunernas egen regi.

Den utbildning som staten bedriver inom området räddningstjänst genom MSB behöver utredas ytterligare. Utbildningarna bör ge meritvärden som kan tillgodoräknas i annan högre utbildning. Dagens utbildningssystem skapar såväl inlåsnings effekter som hinder för en breddad kompetensbas för räddningstjänsterna.

Räddningstjänstens verksamhet förväntas hantera oförutsedda och oönskade händelser inom nära alla verksamheter i samhället. Det bör av den anledningen även utredas hur andra kompetenser kan vidareutbildas i räddningstjänst för att säkerställa inte bara bredd utan också djup i svensk räddningstjänsts kompetens.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

En effektivare kommunal räddningstjänst

Betänkande av 2017 års räddningstjänstutredning

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:54

Sammanfattning

Olyckor är ett samhällsproblem som medför mänskligt lidande, miljöpåverkan och stora samhällsekonomiska förluster. Varje år omkommer 3 000 personer i olyckor, varav 100 personer i bränder. Samhällskostnaderna för olyckor uppgår till cirka 60 miljarder kronor årligen. Av detta utgör kostnader för bränder ungefär 6 miljarder kronor.

Kommunal räddningstjänst bedriver olycksförebyggande verksamhet och genomför räddningsinsatser för att minska skador till följd av bränder och andra olyckor. Dessutom verkar kommunal räddningstjänst tillsammans med andra aktörer för ökad säkerhet och trygghet.

I framtiden kan olyckorna bli större och mer komplexa till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Enskilda olyckor kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort. Exempelvis har kostnaderna för skogsbranden i Västmanland år 2014 uppskattats till nästan en miljard kronor.

Utredningen lämnar förslag för en effektivare kommunal räddningstjänst som skapar bättre förutsättningar att förebygga olyckor och minska skador till följd av olyckor.

Uppdraget och utgångspunkter

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet ur ett brett effektivitetsperspektiv. De två verksamheterna bedrivs oftast i en organisation: den kommunala räddningstjänsten. I regeringens direktiv till utredningen konstateras att kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst i flera avseenden fungerar väl. Det finns inte heller behov av genomgripande förändringar av den centrala lagstiftningen på området som är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Den kommunala räddningstjänsten är kommunernas ansvar och kommunernas intresse. Kommunerna ska också enligt principen om det kommunala självstyret ges frihet att utforma sina verksamheter. Samtidigt har staten ett ansvar för säkerhet och likvärdighet i hela riket. I den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102) fanns detaljerade regler som begränsade kommunernas handlingsfrihet. Med LSO infördes målstyrning och staten anger i dag ramarna för den kommunala räddningstjänsten med utgångspunkt i allmänt formulerade nationella mål. Kommunerna ska själva utifrån lokala förhållanden sätta närmare mål. Kommunerna har sin egen styrprocess med intern kontroll och kommunal revision medan staten lämnar stöd och utför tillsyn. Vi menar att dessa principer om målstyrning och ansvarsfördelning som LSO bygger på alltjämt i huvudsak ska vara bärande.

Vi bedömer dock att kommunernas och statens styrning behöver skärpas. Det finns i flera avseenden behov av förändrade regler framför allt för att utveckla samordning av kommunerna. Behovet av samordning gör sig särskilt starkt gällande i räddningstjänstverksamheten där samverkan måste ske regionalt och nationellt samt med många olika aktörer i brådskande situationer. Även i den brandförebyggande verksamheten finns ett behov av samordning. Statens tillsyn är också en viktig del av en fungerande målstyrning och den har inte varit tillfredställande. Även statens stöd till kommunerna bör utvecklas. Vi lämnar mot den bakgrunden ett antal förslag om författningsändringar och andra åtgärder.

Likformiga styrdokument

De nationella målen är inte tillräckligt konkreta för att ge närmare vägledning åt kommunerna om vilken förmåga de bör ha i verksamheterna. Den närmare styrningen ska framför allt ske genom kommunernas egna handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänstverksamheten. Dessa dokument håller inte alltid tillräcklig kvalitet.

Handlingsprogrammen behöver bli mer konkreta, likformiga och möjliga att följa upp utan att kommunernas verksamheter blir alltför detaljstyrda. Utredningen föreslår att *handlingsprogrammets struktur ska nationellt likriktas*, framför allt genom att den centrala myndigheten på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

(MSB), får meddela föreskrifter om detta. Det underlättar jämförelser av kommunernas förmåga och förbättrar kvalitén i handlingsprogrammen. Det ger även staten bättre förutsättningar för att utveckla sitt stöd till kommunernas upprättande av handlingsprogram och för att utöva tillsyn.

Samtidigt som kraven på handlingsprogrammen skärps föreslår utredningen att *formerna för kommunernas beslut om antagande av handlingsprogram ska avregleras*. Enligt nuvarande bestämmelser ska kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod fatta beslut om handlingsprogram. Det är en detaljreglering som inte är anpassad till övriga kommunala styrprocesser och har lett till problem.

Förändrad styrning av förebyggande verksamhet

I LSO finns ett krav på enskilda att ge in en skriftlig redogörelse för brandskyddet i vissa fastigheter och anläggningar där risken för brand eller konsekvenserna av brand är särskilt stora. Regleringen har inte fått den betydelse som det var tänkt och vi föreslår därför att *kravet på skriftlig redogörelse tas bort*.

LSO har ett gemensamt övergripande nationellt mål för både den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. Dessutom finns ett särskilt nationellt mål för räddningstjänstverksamheten, men inte för den förebyggande verksamheten. Vi föreslår att det i LSO införs ett nationellt mål: *Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador*. Målet framhåller att det är effektiva åtgärder, oavsett form av åtgärder, som ska utföras. Det är särskilt viktigt att förhindra att människor omkommer i bränder och andra olyckor samt att olyckorna får andra allvarliga konsekvenser. Ett nationellt mål understryker också att den förebyggande verksamheten är lika viktig som räddningstjänstverksamheten.

Det finns brister och skillnader i den kommunala tillsynen över enskilda och den behöver utföras enhetligare i landet. Vi föreslår att *MSB får bemyndigande att föreskriva hur tillsyn ska planeras och utföras*.

Fokus på riskanalys och förmåga i räddningstjänstverksamhet

Räddningstjänstverksamheten bedrivs reaktivt vid olyckor. Vilken förmåga som kommunen har i den verksamheten bör tydligt ta sin utgångspunkt i de risker för olyckor som finns lokalt. För att tydliggöra detta menar utredningen att handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten mer än i dag ska fokusera på förmågan att möta de olyckor som kan inträffa i kommunen. Vi föreslår därför att *det i handlingsprogrammet ska redovisas vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som det finns risk för i kommunen.*

Det måste i hela landet finns en beredskap för att hantera omfattande eller komplicerade räddningsinsatser, även om de är sällan förekommande. I de fallen ska en ledningsorganisation kunna bygga ut och externa resurser tas emot. Hur en sådan situation ska hanteras bör planeras i förväg. *Kommunerna ska därför ange förmågan att utföra omfattande räddningsinsatser i handlingsprogrammet.*

Möjligheter till effektivare räddningsinsatser

Det som mest styr den kommunala räddningstjänstens organisering är föreskrifter från Arbetsmiljöverket om hur rök- och kemdykning ska utföras. De har medfört att räddningsstyrkor traditionellt minst bestått av ett befäl och fyra brandmän. Det är inte alltid den mest effektiva bemanningen. Detaljföreskrifterna hindrar också effektiva räddningsinsatser i vissa fall. Föreskrifterna har sitt ursprung på 1980-talet och sedan dess har utveckling skett bland annat i fråga om arbetsmetoder och teknik. Vi menar att det kan finnas en möjlighet att utforma en reglering som ger både effektivare räddningsinsatser och säkerställer brandmännens arbetsmiljö. Vi föreslår att *Arbetsmiljöverket ska få i uppdrag att i samverkan med andra utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende.*

De vanligast förekommande räddningsinsatserna är mindre insatser. Vi bedömer att kommunernas beredskap för dessa är god. Det som i den här delen framför allt kan förbättras är den kritiska tiden till dess att ett hjälparbete inleds vid en olycka. Det är sällan en brandman som är närmast olyckan. Personer som inte är anställda i kommunal räddningstjänst kan då vara ett värdefullt komplement till

räddningstjänstpersonal för att göra förstahandsåtgärder i väntan på räddningstjänsten (IVPR).

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd, vilket kan utgöra ett problem för vissa komplement. Det finns i dag några undantag från kravet på kommunal anställning. För att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom nyttjande av samhällets samlade resurser föreslår utredningen ett undantag till. *Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.*

Bättre förutsättningar för samverkan med andra

De kommunala räddningstjänsterna ska utföra sina räddningsinsatser men ofta ska även andra uppgifter utföras på samma plats. Det kan vara de andra hjälporganen – polis, ambulanssjukvården och statlig räddningstjänst – eller andra myndigheter som utför sina uppdrag. Samverkan med dessa aktörer är viktig för att de samlade resurserna ska användas på ett sätt som möter det totala hjälpbehovet på ett effektivt sätt.

Utredningen konstaterar att en gemensam reglering för samverkan mellan de aktörer som agerar vid en olycka eller kris vore önskvärt men att det inte ligger inom denna utrednings uppdrag att lämna sådana förslag. Däremot kan andras samverkan med kommunal räddningstjänst underlättas genom att organisationen görs enhetligare.

En kommunal räddningstjänstorganisation kan också få förstärkning av externa resurser för att genomföra sin räddningsinsats. Dessa kan komma från andra kommunala räddningstjänster, Försvarmakten, statlig räddningstjänst, frivilligorganisationer, företag och många andra aktörer både nationellt och internationellt. I dag varierar utformningen av de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem, det vill säga de utgångspunkter och den ordning som i vid bemärkelse gäller för att åstadkomma ledning. Till exempel varierar det vilka befattningar som finns i olika organisationer. Vidare ser märkning av personalens arbetskläder och av utrustning olika ut.

Både vid tillförande av externa resurser och vid samverkan med aktörer med samtida uppdrag finns mycket att vinna på att de andra aktörerna vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst.

Vi föreslår därför att *de kommunala räddningstjänsternas lednings-system samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter.*

Utvecklad samverkan mellan kommunerna

Vid medelstora, komplicerade eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser är det många kommuner som har för små organisationer för att själv klara av insatserna. Vid de allra mest omfattande räddningsinsatserna är det ingen organisation som har tillräckliga resurser för att själv genomföra räddningsinsatsen.

Därför behövs en utvecklad samverkan som är etablerad i vardagen. I första hand behöver kommunerna samverka med varandra. Den nuvarande regleringen om samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten har inte varit tillräcklig för att i alla kommuner säkerställa den förmåga som behövs. Det krävs därför en utökad samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten.

Vi har övervägt om utökad samverkan bör åstadkommas genom en reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer i en tvingande geografisk indelning. Det är i den riktningen räddningstjänster i vår omvärld har gått.

Många kommuner i Sverige har de senaste decennierna på eget initiativ gått in i samverkan med andra kommuner. Den samverkan som sker mellan kommunerna kan indelas i tre olika grupper. Det är kommunalförbund, gemensamma nämnder och samverkan med avtal. Den existerande samverkan mellan kommuner är ofta välfungerande. Det skulle skapa onödiga problem att bryta upp dagens strukturer.

Utredningen väljer därför att bygga på de befintliga samverkansstrukturerna. Vi föreslår ett krav på kommunerna i en fråga där samverkan kan förväntas få mest effekt. *Kommunerna ska i sitt lednings-system ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.* I praktiken måste kravet uppfyllas genom någon form av samverkan men kommunerna får själva frihet att välja hur kravet ska uppfyllas. Det kan till exempel röra sig om att flera kommuner i samverkan har en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

Vår mening är att samverkan i den brandförebyggande verksamheten inte behöver regleras mer än i dag eftersom det redan finns en

generell skyldighet att samverka. Vilken form av samverkan som är lämpligast för en kommun utifrån dess lokala förhållanden kan variera. Kommunernas förebyggande arbete skiftar nämligen i angreppssätt och bedrivs ofta i hela kommunens organisation på olika sätt utifrån lokala förhållanden. Samtidigt konstaterar utredningen att räddningstjänstverksamheten och den brandförebyggande verksamheten är nära kopplade till varandra. En utökad samverkan inom räddningstjänstverksamheten kan därför få inverkan även på den förebyggande verksamheten utan särskilda regler för den verksamheten.

Förändrad reglering av ledningen i räddningstjänsten

Räddningschefen i en kommunal räddningstjänstorganisation ansvarar i dag för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt organiserad. Räddningschefen är räddningsledare men kan utse någon annan att vara detta. Räddningsledaren leder räddningsinsatser och har enligt LSO särskilda befogenheter vid en räddningsinsats, som till exempel att begära resurser från statliga myndigheter och göra ingrepp i annans rätt. Det är inte reglerat i LSO men i praktiken finns det dessutom ofta flera andra befattningshavare som utövar ledning i räddningstjänstverksamheten.

Vi menar att räddningschefens och räddningsledarens roller kan förtydligas. Det finns också ett behov av att göra nuvarande fördelning av befogenheter flexiblare så att de kan fördelas på flera olika befattningshavare. Detta för att tillåta att ledningsorganisationen anpassas till lokala förhållanden samt till omfattningen av, komplexiteten i och mängden av räddningsinsatser som pågår vid olika tillfällen.

Vi föreslår därför *förändringar i regleringarna om räddningschefens och räddningsledarens ansvar samt om fördelningen av de särskilda befogenheterna enligt LSO*. Vi tydliggör räddningschefens och räddningsledarens roller. Vi menar att befogenheterna ska kunna fördelas på flera befattningshavare i räddningsledningen. Befogenheterna bör utgå från räddningschefen och delegeras av honom eller henne till olika befattningshavare som uppfyller kraven för att vara räddningsledare.

Det är förhållandevis vanligt att den kommunala räddningstjänsten i administrativt avseende leds av en förvaltningschef som inte är räddningschefen. Det innebär ett dubbelt chefskap som kan ge pro-

blem men utredningen menar att det går att hantera. Liknande förhållanden finns på andra områden, till exempel skolan och hälso- och sjukvården. Vi föreslår därför inga förändringar som rör ledningen i själva förvaltningsorganisationen.

Behörighetskrav för räddningschefen och bättre ledningsutbildning

Räddningschefen har en mycket viktig ställning som ansvarig för räddningstjänstverksamheten i en kommunal räddningstjänstorganisation. Vi bedömer att det finns behov av ett formellt behörighetskrav för den befattningen. Ett sådant krav kan medföra svårigheter att rekrytera räddningschefer, särskilt för mindre kommuner. Det kan lösas genom utökad samverkan med andra kommuner. Vi menar att *ett behörighetskrav för räddningschefer bör införas och ta sin utgångspunkt i utbildning.*

Den utbildning som i befintligt utbildningssystem är lämplig för ett sådant behörighetskrav är en brandingenjörsexamen tillsammans med MSB:s påbyggnadskurs i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Vi menar dock att det bör finnas fler vägar till behörighet som räddningschef som inte bygger på en brandingenjörsexamen. Det finns också fler frågor om hur utbildning för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal kan utvecklas. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att *MSB bör få i uppdrag att se över utbildningssystemet för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal. Det närmare behörighetskravet för räddningschefen bör bestämmas och införas när MSB:s utredning är klar.*

Viss utveckling av utbildningsverksamheten i övrigt

Utredningen har övervägt om utbildningarna för kommunal räddningstjänst skulle kunna övertas av det allmänna utbildningsväsendet i stället för MSB. Skälen för att behålla MSB:s ansvar för utbildningarna överväger dock. Någon avgörande kritik mot MSB som utbildningsanordnare har inte lagts fram, tvärtom synes utbildningarna generellt sett hålla god kvalitet. Sammanhållen utbildning i MSB:s regi kan bidra till att ge de gemensamma grunder och den större enhetlighet och likvärdighet som bör eftersträvas. Ett annat skäl för att behålla

MSB som utbildare är det svåra rekryteringsläget avseende framför allt deltidsbrandmän. Att i detta läge ersätta MSB:s utbildningar med att bygga upp nya utbildningar skulle kunna försämra rekryteringsläget ytterligare.

Den tvååriga utbildningen för heltidsbrandmän, SMO-utbildningen, är en studiemedelsfinansierad bred utbildning med huvudsaklig inriktning på arbetet som brandman. Utbildningen fungerar i stort sett väl. MSB får göra urvalet på grunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov och särskilda skäl. Utredningen föreslår dock att dagens *urvalsgrunder till SMO-utbildningen bör kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning.*

Utredningen har särskilt uppmärksammat utbildningen för deltidsbrandmän. Sedan den 1 januari 2018 har MSB infört en ny grundutbildning för dessa. Utbildningen bedrivs på fler orter i landet och MSB ska se över möjligheterna till distansutbildning. De obligatoriska delarna av utbildningen har förkortats. Det framstår som att den nya utbildningen kan ha positiva effekter på rekryteringen av deltidsbrandmän men utbildningen måste utvärderas efter en tid. Utredningen ser ingen anledning att nu föreslå ändringar i denna nya utbildning.

MSB:s utbildningsverksamhet är underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning. Staten har åtagit sig att utbilda kommunernas personal på området. Vi konstaterar att det är viktigt för kompetensen hos räddningstjänstpersonalen och legitimiteten i utbildningssystemet att tillräcklig utbildning kan ges.

Förbättrad personalförsörjning av deltidsbrandmän

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem.

Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för räddningstjänsten är kommunernas ansvar. Det gäller kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen. Det finns i flera kommuner goda exempel på framgångsrikt rekryteringsarbete. Det kan vara att på central kommunal nivå införa policys om rätt till anställning som deltidsbrandman vid sidan av annan kommunal huvud-

anställning och att utlysa kombinationsanställningar. Andra exempel är rekryteringskampanjer som riktar sig mot grupper som är underrepresenterade i räddningstjänsten och nya anpassade lösningar för beredskap som växt fram. Kommunerna kan arbeta aktivt mot deltidsbrandmännens ordinarie arbetsgivare. Även arbetsmarknadens parter kan ta ett ansvar.

Staten lämnar också stöd till kommunerna. Det gör staten genom att MSB utbildar deltidsbrandmän och på många andra sätt lämnar stöd. Samtidigt bedömer utredningen att MSB:s stöd kan utvecklas genom att bli ett långsiktigt arbete. Utredningen föreslår därför att *MSB får en särskild uppgift att stödja kommunerna i fråga om personalförsörjning av deltidsbrandmän.*

Deltidsbrandman är en särpräglad anställning som bedrivs som extra arbete med beredskap vid sidan av en ordinarie anställning. Trygghetssystemens generella regler är inte primärt anpassade till en sådan anställning. Det kan i vissa situationer innebära problem för deltidsbrandmän och utgör ett hinder i personalförsörjningen. Utredningen bedömer att det i första hand är reglerna om arbetslöshetsförsäkring som har en påtagligt negativ påverkan på personalförsörjningen. Utredningen föreslår därför att *huvuddelen av arbete som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning.*

Ökad jämställdhet och mångfald

Det finns betydande brister i fråga om jämställdhet och mångfald i den kommunala räddningstjänsten. Till exempel är endast 5,5 procent av räddningstjänstpersonal i uttryckningstjänst kvinnor. Andelen personer med utomnordisk bakgrund bedöms vara än lägre.

En förändring är viktig eftersom alla har rätt att påverka sina liv och samhället på lika villkor oavsett kön eller ursprung. Det är också viktigt för att förbättra räddningstjänstens förmåga i allmänhet och särskilt för att ge likvärdig service till alla oavsett kön eller ursprung.

Det finns tydliga regelverk i dessa frågor och utredningen föreslår inga nya regleringar. Det som i stället behövs för att öka jämställdhet och mångfald är en förändring av attityder och agerande liksom att kunskap sprids. Till exempel påverkar bilden av vem som kan vara brandman och bilden av räddningstjänstens uppdrag vilka som söker sig till yrket och vilka som blir anställda.

Kommunerna som arbetsgivare har det primära ansvaret för att öka jämställdhet och mångfald inom räddningstjänsten. Många kommuner tar ansvar genom åtgärder som kan tjäna som goda exempel för andra. MSB har också varit en drivande aktör i arbetet för jämställdhet och mångfald och bedriver fortfarande ett aktivt arbete. Utredningen föreslår att *MSB ges en särskild uppgift att verka för jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst* för att säkerställa kontinuitet i myndighetens arbete.

Utveckling av statens tillsyn och stöd

Statens tillsyn av kommunerna utövas inom länet av länsstyrelsen och av MSB på central nivå. Länsstyrelserna och MSB har också fler uppgifter enligt LSO och andra närliggande författningar.

Den statliga tillsynen är inte tillräckligt effektiv. Det är ett komplext tillsynsområde och alla dagens 21 länsstyrelser har inte tillräckligt med resurser och kompetens för uppgiften. Utredningen har särskilt övervägt tre alternativ till åtgärder. Fortsatt ansvar hos 21 länsstyrelser men med väsentligt förstärkta resurser och tydligare styrning, 6 länsstyrelser som tar över ansvaret i linje med Indelningskommitténs och Försvarsberedningens nyligen lämnade förslag om organisering på närliggande områden. Tillsyn och stöd samlas hos MSB. De tre alternativen har alla sina för- och nackdelar.

Utredningen föreslår att *MSB ska utföra tillsyn av och ge stöd till kommunerna*. Hos myndigheten kan resurser och kompetens samlas för en effektiv statlig tillsyn. I andra länder som omfattas av vår internationella utblick har motsvarande lösning valts. Även i Sverige har statlig tillsyn koncentrerats till en myndighet inom ett antal verksamhetsområden.

Utredningen föreslår också att *MSB ska få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister. Föreläggandena ska kunna utfärdas vid vite om det föreligger särskilda skäl*. Det krävs för att ge tillsynsmyndigheten tillräckliga ingripandemöjligheter och får också *ersätta regeringens nuvarande möjlighet att ändra kommunernas handlingsprogram*.

Regleringen av MSB:s centrala tillsynsuppgift är inte tydlig i dag. Utredningen föreslår därför förtydliganden av MSB:s övriga uppgifter enligt LSO. *MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamheter*.

Vi analyserar också regleringen som i dag ger länsstyrelserna möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser överta kommunal räddningstjänst. Vi föreslår att regleringen ändras i huvudsak på så sätt att *MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl*. Vi noterar Indelningskommitténs förslag om en gemensam regional indelning av vissa myndigheter i sex områden och Försvarsberednings förslag om en högre regional nivå som nu är under beredning i Regeringskansliet. Beroende på utvecklingen kan ett fördelande av uppgiften på ett fåtal länsstyrelser framöver framstå som ett bättre alternativ.

MSB tillhandahåller nationella stödresurser. Vi anser att regleringen i grunden är ändamålsenlig men ser också behov av förtydliganden. Vi föreslår att *MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas*.

En viktig del i ett lärande av olyckor är att tillvarata lärdomar från de olycksundersökningar kommunerna är skyldiga att göra. De är också ett viktigt underlag för MSB:s statistik. För att säkerställa att olycksundersökningarna kommer till användning föreslår vi att *MSB ska få en tydlig uppgift att sammanställa olycksundersökningarna och kommunerna ska vara skyldiga att skicka in dessa till MSB*.