



Handläggare:
Ahlström Anders

Datum:
2018-09-20

Diarienummer:
RÄN-2018-0114

Räddningsnämnden

Remiss av betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst

Förslag till beslut

Räddningsnämnden föreslås besluta

att eventuella synpunkter på kommunstyrelsens förslag till yttrande överlämnas till kommunstyrelsen för vidare beredning.

Sammanfattning

Uppsala kommun har mottagit betänkande En effektivare kommunal räddningstjänst. Kommunstyrelsen ämnar svara för kommunens räkning och ett förslag till yttrande har arbetats fram på kommunledningskontoret i samarbete med brandförsvaret. Räddningsnämnden ges tillfälle att komma med synpunkter på det framtagna förslaget till yttrande då utredningen handlar om nämndens ansvarsområde.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2018-09-20

Betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst

Kommunstyrelsens förslag till yttrande

Delges

Kommunstyrelsen

Anders Ahlström

Brandchef

Handläggare
Johan Andersson
Anders Fridborg
Elisabeth Samuelsson

Datum
2018-09-11

Diarienummer
KSN-2018-2361

Remiss av 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 räddningstjänsten och 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.

Uppsala kommun har mycket goda erfarenheter av Uppsala brandförsvars samverkan om gemensam systemledning i Storstockholms Räddningscentral. Genom samarbete med sex andra räddningstjänster säkras god kvalitet och tillgänglighet till en effektiv systemledning dygnet runt.

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.

Vi är också positiva till enhetlig utmärkning av ledningspersonal, behörighetskrav för räddningschefer och vi välkomnar en översyn av regelverket för rök- och kemdykning.

Utredningens förslag om kommunal samverkan är bra men bör skärpas beträffande vilken förmåga till övergripande ledning som ska ständigt upprätthållas. Uppsala brandförsvär 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.

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 brandförsvär, med verksamhet i de tre kommunerna, finns 14 deltidstationer. I Uppsala kommun finns sex deltidstationer. Vi vill understryka de problem med som utredningen beskriver.

Utredningens förslag att deltidsbrandmän 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 deltidsbrandman skadas vid tjänstgöring för brandförsvaret, det kan också 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 deltidsbrandmän 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

2017 års räddningstjänstutredning

En effektivare kommunal räddningstjänst
SOU 2018:54

**En sammanställning av utredningens
förslag och bedömningar**

2018-06-19

Max Ekberg, SKL

4. Styrning och förvaltningsorganisation

4.4.1 Målstyrningen bör vara kvar men det behövs mer statlig styrning

Bedömning: Regleringen bör även i fortsättningen utgå från att kommunerna med hänsyn till lokala förhållanden bestämmer hur förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska utföras och sätter närmare mål för verksamheterna.

För att säkerställa ett likvärdigt och tillfredställande skydd i hela landet behövs dock en starkare statlig styrning.

4.4.2 Verksamheterna behöver olika mått av styrning

Bedömning: Den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten skiljer sig åt. Den förebyggande verksamheten lämpar sig generellt sett för statlig styrning genom övergripande mål. Den kommunala tillsynen måste dock av rättssäkerhetsskäl utföras enhetligt över landet. I räddningstjänstverksamheten behövs förutom övergripande mål även en närmare reglering.

4.5 Handlingsprogrammen ska bli likformiga

Förslag: Handlingsprogrammen bör även i fortsättningen vara kommunernas styrdokument.

Handlingsprogrammen ska nationellt likriktas för att underlätta jämförelser mellan kommuner och för att förbättra kvalitén i handlingsprogrammen.

Åtgärderna bör framför allt åstadkommas genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammen ska innehålla och hur de ska struktureras.

4.6 Kommunerna ska själva bestämma hur handlingsprogrammen ska antas

Förslag: Kommunerna bör själva, utifrån regleringarna i kommunallagen, bestämma hur handlingsprogrammen ska beslutas. Detta bör inte regleras särskilt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och bestämmelserna om detta ska utgå ut den lagen.

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska dock samråd fortfarande ske. Det ska ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

4.7 Förvaltningsorganisationen bör inte förändras

Bedömning: Det bör inte göras någon förändring i regleringen av förvaltningsorganisationen i de kommunala räddningstjänstorganisationerna.

5. Förebyggande verksamhet

5.3 Styrningen bör justeras

Bedömning: Den bristande effektiviteten i den skriftliga redogörelsen enligt 2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor medför att den bör utmönstras och samtidigt behöver problemen i den kommunala tillsynen adresseras.

En förbättrad styrning kan åstadkommas genom ett riktningsgivande nationellt mål för den förebyggande verksamheten, bättre handlingsprogram samt en förbättrad och mer likvärdig kommunal tillsyn.

5.4 Ett nytt nationellt mål ska införas

Förslag: Det ska införas ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten: Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag 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.

5.5 Handlingsprogrammet kan bli bättre utan förändring av LSO

Bedömning: Det finns behov av utveckling av det förebyggande handlingsprogrammets innehåll. Det kan ske inom den regleringen av handlingsprogrammets innehåll som finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förenat med den i kapitel 4 föreslagna föreskrifträtten för strukturen av programmet.

5.6 Förfarandet vid kommunal tillsyn ska regleras

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bemyndigas att föreskriva hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras. Myndigheten bör dock inte få föreskriva om närmare prioritering och frekvens av tillsynen utan det bör vara en uppgift för kommunerna själva att utifrån lokala förhållanden bestämma.

5.7 Tillsynsavgifter

Förslag: Kommunen får idag ta ut avgift för *tillsynsbesök* som för-
anletts av bestämmelserna i 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot
olyckor. Enligt utredningen är det otydligt vad som innefattas i
tillsynsbesök. Kommunen ska därför istället få ta ut avgift för sin
tillsyn.

6. Räddningstjänstverksamhet

6.4.1 Räddningsinsatserna kan förbättras på olika sätt

Bedömning: Förmågan att utföra en räddningsinsats ska ta sin utgångspunkt i den drabbade situationens behov.

För de vanligaste räddningsinsatserna av begränsad omfattning är det framförallt tiden till dess hjälparbete kan påbörjas som kan effektiviseras, men även metoderna för räddningsinsatserna.

För de medelstora, mer komplexa eller flera samtidiga räddningsinsatser behöver dessutom många kommuner utveckla sin samverkan med andra kommuner för effektivare räddningsinsatser.

I fråga om de allra största insatserna behöver kommunerna ha förmåga att kunna ta emot externa resurser och skala upp ledningsorganisationen.

6.4.2 Ingen författningsreglering av dimensionering av räddningstjänsten

Bedömning: Kommunernas dimensionering av räddningsresurser och grundförmågan att genomföra räddningsinsatser bör inte regleras i författning. Annan form av styrning som inte är bindande för kommunerna kan däremot vara lämpligt på området.

6.4.3 Resurssamverkan i det inledande skedet

Bedömning: Initiativ till utökad resurssamverkan i det inledande skedet bör även i fortsättningen komma från kommunerna själva och andra inblandade aktörer.

Vårt förslag om likformiga handlingsprogram underlättar för att utbyte av fungerande samverkansformer ska kunna ske.

I den mån de finns hinder mot utveckling på området bör dessa undanröjas.

6.4.4 Resurser och ledning vid omfattande räddningsinsatser

Bedömning: Kommunerna behöver ha förmåga att ta emot och effektivt använda externa resurser vid omfattande räddningsinsatser. Kommunerna behöver också ha förmåga att möta ett utökad ledningsbehov. Detta kräver planering och förberedelse. För att de externa resurserna ska användas effektivt är det en fördel med enhetligare organisation vid räddningsinsatser.

6.4.5 Samverkan med aktörer som har samtidiga uppdrag

Bedömning: Det behövs en effektivare samverkan mellan kommunal räddningstjänst och andra hjälpaktörer när de samtidigt vid en händelse ska utföra insatser utifrån respektive ansvarsområde. Det finns behov av en översyn rörande hur aktörssamverkan ska regleras i dessa fall, men det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå regler för andra aktörer än kommunal räddningstjänst. Samverkan med andra hjälpaktörer kan däremot underlättas genom att kommunala räddningstjänstorganisationer blir mer enhetliga.

6.5 Kommunerna ska redovisa sin förmåga i räddningstjänstverksamheten

Förslag: I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska det mer tydligt än idag anges vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har för att möta de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunen ska för varje typ av sådan olycka redogöra för vilken förmåga kommunen har att genomföra räddningsinsats.

Kommunen ska också redogöra för förmågan att utföra flera samtidiga räddningsinsatser och leda räddningstjänsten i kommunen.

Kommunen ska även ange förmågan att genomföra omfattande räddningsinsatser.

6.6 Krav på rökdykning ska utredas

Förslag: Regeringen bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende. Uppdraget bör genomföras i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting samt med hörande av berörda arbets-
tagarorganisationer.

6.7 Kommunernas ledningssystem och märkning av utrustning ska författningsregleras

Förslag: Frågor avseende kommunernas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning bör regleras i författning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna meddela föreskrifter i bägge dessa avseenden.

6.8 Räddningschefens och räddningsledarens roller och befogenheter förtydligas

Förslag: Regleringen av räddningschefens och räddningsledarens uppgifter och befogenheter behöver förtydligas och befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser bör fördelas på räddningstjänstbefäl inom ett flexiblere system än idag.

Regleringen att räddningschefen är räddningsledare ska utgå för att tydliggöra ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan räddningschefen och räddningsledare. Räddningschefen ska dock även i fortsättningen utse räddningsledare och kan därmed vid behov utse sig själv till räddningsledare.

Fördelningen av befogenheter kan åstadkommas genom att ett nytt begrepp införs i lagen: räddningsledningen. Befogenheterna ska tillkomma räddningsledningen. Det ska vara räddningschefen som beslutar för räddningsledningen men befogenheterna ska kunna delegeras och vidaredelegeras till personer som är behöriga att vara räddningsledare. Införandet av begreppet är lagtekniskt fördelaktigt och ger tillämparen av lagen en förståelse för att befogenheterna kan tillkomma flera personer som utövar ledning.

Det ska också regleras att det är räddningsledningen som ska besluta att inleda en räddningsinsats.

7. Kommunal samverkan

7.3 Det behövs resursstarkare samverkansstrukturer

Bedömning: Vissa kommuner behöver utveckla resursstarkare samverkansstrukturer i räddningstjänstverksamheten. Det bör uppställas ett krav på kommunens räddningstjänstverksamhet som i praktiken leder till samverkan med andra kommuner. Det ger frihet för kommunerna att själva välja väg för att samverka. Det finns inte tillräckliga skäl att införa en närmare reglering om samverkan i kommunernas brandförebyggande verksamhet.

7.4 Kommunerna ska ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor att kommunerna i sitt ledningssystem ständigt ska upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten. Kommunerna ska därmed ha förmågan att dygnet runt utöva övergripande ledning. Den övergripande ledningen ska vid samverkan mellan kommuner vara gemensam inom vissa ramar.

Myndighetsföreskrifter ska kunna meddelas om den närmare utformningen av den övergripande ledningen.

7.5 Regleringen om avtalssamverkan tas bort

Förslag: Regleringen om kommunal avtalssamverkan i 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska tas bort eftersom det finns en motsvarande generell reglering om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § kommunallagen som istället kan tillämpas.

8. Personal

8.2.4 Ett undantag från kravet på kommunal anställning ska införas

Förslag: Personal i kommunens organisation för räddningstjänst ska även i fortsättningen som huvudregel vara anställda i en kommun eller ett kommunalförbund. Nuvarande undantag från huvudregeln ska finnas kvar och kompletteras med ytterligare ett undantag.

För att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom ett ökat nyttjande av samhällets samlade resurser ska kommunerna ha möjlighet att träffa avtal med andra om att utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

8.2.5 Räddningsledare ska vara kommunalt anställd

Förslag: Det ska tydliggöras i lag att räddningsledaren ska vara anställd i en kommun eller ett kommunalförbund.

8.2.6 Ett nytt behörighetskrav behövs för räddningschefen

Förslag: Med hänsyn till räddningschefens centrala ansvar och uppgifter inom den kommunala räddningstjänsten bör det längre fram införas ett särskilt behörighetskrav för att vara räddningschef i en kommun.

Ett formellt behörighetskrav bör i grunden avse utbildningsnivå. Den utbildning som i befintligt utbildningssystem motsvarar den utbildningsnivå som bör ställas på en räddningschef är den universitetsutbildning som leder till en brandingenjörsexamen kombinerad med den påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer som ges av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Detta skulle kunna utgöra ett lämpligt och ändamålsenligt behörighetskrav. Vi föreslår dock i kapitel 9 att det bland annat bör utredas hur utbildningar till räddningschef bör utformas i framtiden. Behörighetskravet för en kommunal räddningschef bör bestämmas först när resultatet av en sådan utredning finns.

Till följd av vårt förslag om förändringar av regleringen av räddningschefens uppgifter i kapitel 6 behöver det införas författningsändringar för att räddningschefen liksom idag i vart fall måste uppfylla de krav som ställs på en räddningsledare. Lagtexten bör utformas så att regeringen utan ytterligare lagändringar längre fram kan bestämma vilket närmare behörighetskrav som bör införas för räddningschefen.

8.3.3 Det är kommunernas ansvar men MSB ska få i uppdrag att ge fortsatt stöd (Jämställdhet och mångfald)

Bedömning och förslag: Kommunerna har det största ansvaret för ökad jämställdheten och mångfald. Många kommuner tar ansvar genom aktiva åtgärder.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap stödjer idag på ett övergripande plan kommunerna i deras arbete för ökad jämställdhet och mångfald. Det behövs ett fortlöpande sådant arbete av myndigheten. För att säkerställa myndighetens fortsatta arbete på området ska uppgiften regleras i myndighetens instruktion.

8.4.5 Kommunen som helhet bör ta ansvar (Personalförsörjningen av deltidsbrandmän)

Bedömning: Kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen måste ta ansvar för personalförsörjningen av deltidsbrandmän.

Kommunerna rekommenderas att:

- på central nivå besluta eller införa policies om anställning som deltidsbrandman vid sidan av annan kommunal huvudanställning och utlysa kombinationsanställningar,
- bedriva ett aktivt personalförsörjningsarbete specifikt för räddningstjänsten,
- bedriva riktad rekrytering mot grupper som är underrepresenterade i räddningstjänsten,
- åta sig att ersätta huvudarbetsgivares kostnader för arbetstagares skador som uppkommit vid arbete som deltidsbrandmän, och
- införa anpassade lösningar för beredskap.

Arbetsmarknadens parter bör särskilt verka för att arbetstagare vid sidan av sin huvudanställning ska kunna arbeta som deltidsbrandman.

8.4.6 MSB ska lämna mer stöd till kommunerna (Personalförsörjningen av deltidsbrandmän)

Förslag: Det ska i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap införas en bestämmelse om att myndigheten ska stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän.

8.4.7 Ett undantag för deltidsbrandmän ska införas i arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: Anställningen som deltidsbrandman är särpräglad och de sociala trygghetssystemen är inte anpassade för en sådan anställning. Det är i första hand förhållandet till reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som inverkar negativt på personalförsörjningen.

Vi föreslår att det ska införas ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning.

8.4.8 Det bör inte införas nya regler för huvudarbetsgivare (*Personalförsörjningen av deltidsbrandmän*)

Bedömning: Det kan övervägas om det bör införas en reglering om rätt till ledighet från en anställning hos en huvudarbetsgivare för att tjänstgöra som deltidsbrandman, särskilt i fråga om offentliga huvudarbetsgivare. En effektiv reglering skulle bli komplicerad och skulle inskränka huvudarbetsgivarens möjligheter att planera sin verksamhet. En sådan reglering bör för närvarande inte närmare övervägas.

Huvudarbetsgivares tillåtelse för anställda att vara deltidsbrandmän bör även i fortsättningen baseras på frivillighet.

Staten bör inte heller lämna särskild ekonomisk kompensation till huvudarbetsgivaren.

9. Utbildning

9.3 En ny urvalsgrund till SMO-utbildningen ska införas

Förslag: Urvalsgrunderna till utbildningarna inom området skydd mot olyckor bör kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning.

9.4 Finansiering av utbildning bör ses över

Bedömning: Utbildningsverksamheten som bedrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning. Staten har åtagit sig att utbilda kommunernas personal på området. Det är viktigt för kompetensen hos räddningstjänstpersonalen och legitimiteten i utbildnings-systemet att tillräcklig utbildning tillhandahålls.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör ges förutsättningar att tillhandahålla utbildningen. Regeringen bör därvid överväga att i en särskild anslagspost tilldela MSB förvaltningsanslag avseende utbildningsverksamheten.

9.5 Utbildning till räddningschef och räddningsledare ska utredas

Förslag: Regeringen bör ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att utreda hur framtidens utbildningar för ledning inom området skydd mot olyckor bör utformas.

Uppdraget bör omfatta utbildning till räddningsledare, räddningschef och annan ledningspersonal. Uppdraget bör också omfatta om MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB) bör akademiseras.

10. Statens tillsyn och stöd

10.2.3 Statens tillsyn av kommunerna ska utföras av MSB

Förslag: Statens tillsyn över kommunernas verksamheter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska utföras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten ska även ge råd och information till kommunerna.

10.2.4 MSB:s ansvar för tillsyn och stöd förtydligas

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

MSB ska nationellt samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information.

Myndigheten ska utöva tillsyn över kommunerna.

MSB ska utöva tillsyn över andra myndigheter i den mån tillsyn inte ska utföras av annan myndighet.

10.2.5 Nya ingripandemöjligheter införs

Förslag: Möjligheten för regeringen att vid mycket allvarliga brister inom en kommuns förebyggande verksamhet eller räddningstjänst kunna besluta om ändring i en kommuns handlingsprogram tas bort.

Istället ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet till ingripande mot kommunerna i form av föreläggande att åtgärda brister inom förebyggande verksamhet eller räddningstjänst. Myndigheten bör vidare när en kommun inte följt ett föreläggande eller det annars föreligger särskilda skäl ha befogenhet att utfärda föreläggandet vid vite.

Kommunerna ska kunna överklaga föreläggandena till allmän förvaltningsdomstol.

10.2.6 Tydliggörande av förfarandebefogenheter

Förslag: Det bör tydliggöras att statliga tillsynsmyndigheter har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

10.3 Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst förändras

Förslag: Staten bör även i fortsättningen ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Bestämmelsen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som reglerar detta bör dock förtydligas och begränsas. Den myndighet regeringen bestämmer ska få ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller när det finns synnerliga skäl för ett övertagande.

Det bör i förordning anges att det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som får överta ansvaret. En förändring av detta kan behöva ske beroende på utfallet av den pågående utvecklingen inom områdena för höjd beredskap och krisberedskap.

10.4 Om det behövs ska MSB bestämma vilken kommun som ska leda en räddningsinsats

Förslag: Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område måste det skyndsamt bestämmas vilken kommun som ska ansvara för insatsen. Det bör vara räddningsledningarna i berörda kommuner som i första hand ska besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen.

Om kommunerna inte kan bestämma vilken kommun som ska leda insatsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bestämma detta.

10.5 Länsstyrelserna bör ha kvar övriga uppgifter enligt LSO

Bedömning: Utredningen föreslår inte några förändringar i fråga om länsstyrelsernas uppgifter att besluta vilka anläggningar som omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som överinstans vid överklagande av kommunala beslut. Länsstyrelserna bör även ha kvar möjligheten att föreskriva om eldningsförbud.

10.6.2 MSB:s uppdrag ska förtydligas *(Statliga förstärkningsresurser)*

Förslag: De uppgifter Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har när det gäller att bistå med förstärkningsresurser är i huvudsak ändamålsenliga men bör förtydligas i myndighetens instruktion. Myndigheten ska ansvara för att vid begäran leverera hela resursen, istället för som är fallet idag då mottagaren i vissa fall måste begära delar av denna från olika håll. Myndigheten ska också proaktivt kunna förflytta resurserna utifrån nationell riskbild och ha en mer uttalad möjlighet än idag att prioritera var myndighetens förstärkningsresurs ska sättas in. Omfattningen av förstärkningsresurserna bör inte närmare regleras.

10.7 MSB ska sammanställa olycksundersökningar

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha i uppdrag att sammanställa resultatet av undersökningar av olyckor och räddningsinsatser enligt 3 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommuner ska ha en skyldighet att skicka in en redogörelse för undersökningarna till myndigheten. Det ska anges i lagen och i den förordning som ansluter till lagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vad redogörelsen ska innehålla samt hur den ska sändas till myndigheten.

11. Konsekvenser

11.3 Skyddet mot olyckor

Bedömning: Utredningens förslag kommer att leda till att färre dör och färre skadas. Potentialen för de samhällsekonomiska vinsterna är betydande.

11.4.1 Kommunerna

(Ekonomiska konsekvenser i det offentliga)

Bedömning: De direkta effekterna av utredningens förslag bedöms i huvudsak vara kostnadsneutrala på lång sikt. För förslaget att kommunerna ska ha en kontinuerlig övergripande ledning uppskattas dock en total kostnadsökning uppgå till 30 miljoner kronor årligen för kommunsektorn. Utredningen bedömer att 45 miljoner kronor behöver bli föremål för kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen.

De indirekta effekterna av att kommunerna till följd av tydligare regler kan se ett behov av att öka sin förmåga kan inte uppskattas, men de eventuella kostnaderna ingår i det kommunala åtagandet idag.

Till detta tillkommer kostnader för implementering vars närmare omfattning inte kan bedömas innan myndighetsföreskrifter meddelats, men som ändå bedöms vara begränsade.

11.4.2 MSB

(Ekonomiska konsekvenser i det offentliga)

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får utökade uppgifter som bör finansieras. Utredningen föreslår att myndigheten får ett ökat förvaltningsanslag om 15,8 miljoner kronor. Det finansieras genom minskning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag med 8,4 miljoner kronor och andra delar av statsbudgeten med resterande del.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör få disponera anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. för att finansiera kostnader för aktivering av förstärkningsresurser.

11.4.3 Staten och de offentliga systemen i övrigt (*Ekonomiska konsekvenser i det offentliga*)

Bedömning: Länsstyrelsernas kostnader beräknas minska med 8,4 miljoner kostnader till följd av att de inte längre ska utföra tillsyn av och lämna stöd till kommunerna.

Förslaget till förändring i arbetslöshetsförsäkringen bedöms leda till en obetydlig ökning av utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Förslaget leder till endast en marginell ökning av administrativa kostnader för arbetslöshetskassorna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen samt marginella engångskostnader för dem.

11.5 Andra verksamhetskonsekvenser

Bedömning: Förbättringarna av kommunernas och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps verksamheter inom området för skydd mot olyckor kan ge positiva sidoeffekter för deras andra verksamheter. Det gäller särskilt beredskapsfunktioner samt annan verksamhet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och höjd beredskap.

Länsstyrelserna mister kompetens till följd av våra förslag. Det begränsar länsstyrelserna i utförande av sina övriga uppgifter inom områdena för skydd mot olyckor, krisberedskap och höjd beredskap.

11.6 Kommunalt självstyre

Bedömning: Utredningens förslag innebär inskränkningar av det kommunala självstyret. Inskränkningarna har begränsats i så stor utsträckning som möjligt och går inte utöver vad som är nödvändigt för de ändamål som ligger till grund för förslagen.

11.7 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Utredningens förslag ger endast marginellt positiva effekter avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

11.8 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Bedömning: Den offentliga servicen i form av skydd mot olyckor blir mer likvärdig över landet och förbättringarna kan bli särskilt stora i vissa områden utanför de större städerna.

Förmågan att genomföra räddningsinsatser måste alltså byggas på lokal räddningstjänstpersonal. En viss koncentration av ledningsfunktioner och brandförebyggande personal kan dock med våra förslag komma att ske till regionala befolkningscentra. En centralisering av totalt 12 årsarbetskrafter från residensstäderna sker till Karlstad eller andra orter där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver verksamhet

11.9 Företag och andra enskilda

Bedömning: Tre av våra förslag har direkta effekter för vissa företag och enskilda.

Det första är att ett krav för vissa fastighetsägare att lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort, med mindre administration och kostnader som följd för enskilda. Det andra är att möjligheterna för kommunerna att ta ut tillsynsavgift ökar något. Utredningen bedömer att den sammantagna effekten är kostnadsneutral för enskilda.

Kommunerna får också möjlighet att avtala med företag och andra att utföra inledande räddningsinsatser.

11.10 Jämställdhet och integration

Bedömning: Utredningens förslag ger tydligt positiva effekter på jämställdhet mellan kvinnor och män samt för de integrationspolitiska målen.

12. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2020. Kommunerna får tid till den 1 januari 2021 för att anta nya handlingsprogram och för att uppfylla kravet på ständigt upprätthållen övergripande ledning av räddningstjänsten.

En effektivare kommunal räddningstjänst

Betänkande av 2017 års räddningstjänstutredning

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:54

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24832-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att tillkalla en särskild utredare för att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst.

F.d. regiondirektören Jan-Åke Björklund förordnades till särskild utredare från och med den 1 april 2017.

Från och med den 28 augusti 2017 förordnades rättssakkunnige Håkan Eriksson (Finansdepartementet) och ämnesrådet Ulrika Odén (Justitiedepartementet) att vara sakkunniga i utredningen. Som experter i utredningen förordnades samma dag enhetschefen Ulrica Carlson (Kustbevakningen), handläggaren Max Ekberg (Sveriges Kommuner och Landsting), beredskapsdirektören Fredric Jonsson (Länsstyrelsen i Jönköpings län), räddningstjänstsamordnaren Johan Mårtensson (Sjöfartsverket), verksamhetschefen Roger Nihlén (Lands-tinget Blekinge), krisberedskapschefen Johanna Sandwall (Socialstyrelsen), räddningschefen Anders Sigfridsson (Räddningstjänsten Motala-Vadstena), polisintendenten Kristin Sylten (Polismyndig-heten), förbundsdirektören Ida Texell (Brandkåren Attunda), brand-chefen Lars-Göran Uddholm (Södertörns brandförsvarsförbund), f.d. förbundsdirektören Per Widlundh, räddningschefen Thomas Winnberg (Räddningstjänsten Kiruna kommun) och biträdande avdelningschefen Jan Wisén (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Johanna Sandwall entledigades den 19 november 2017 och i stället förordnades utredaren Anders Klahr (Socialstyrelsen). Den 21 mars 2018 entledigades Anders Klahr och utredaren Pontus Rotter (Socialstyrelsen) blev ny expert i utredningen.

En politiskt sammansatt referensgrupp har bistått utredningen från och med den 19 december 2017. Ledamöter i gruppen har varit ordföranden i direktionen för Jämtlands räddningstjänstförbund Ida

Asp (S), oppositionsrådet i Västra Götalandsregionen Helén Eliasson (S), riksdagsledamoten Paula Holmqvist (S), ledamoten i direktionen för Räddningstjänsten Syd Ulf Nymark (MP), riksdagsledamoten Lotta Olsson (M), numera kommunalrådet i Sala kommun Anders Wigelsbo (C) och kommunalrådet i Örkelljunga kommun Carina Zachau (M).

Hovrättsassessorn Fredrik Henriksson anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 7 juni 2017.

Utredningen har antagit namnet 2017 års räddningstjänstutredning (Ju 2017:05).

Jan-Åke Björklund har varit utredare och svarar för innehållet i betänkandet. Arbetet har bedrivits i nära samverkan med experter och sakkunniga men det hindrar inte att det kan finnas skilda uppfattningar i vissa frågor. En avvikande mening utvecklas av Fredric Jonsson i ett särskilt yttrande som bifogas till betänkandet.

Härmed överlämnas betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) och utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2018

Jan-Åke Björklund

/Fredrik Henriksson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	25
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor	40
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	44
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.....	46
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	47
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	48
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	49
2.1 Uppdraget.....	49
2.2 Utgångspunkter	50
2.2.1 Tidigare utredningar	50
2.2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar	52
2.2.3 Begrepp	54
2.2.4 Kommuner och kommunalförbund	55

2.3	Utredningens arbete	55
2.4	Betänkandets disposition	56
3	Kommunal räddningstjänst i dag	57
3.1	En författningsöversikt	58
3.1.1	Utvecklingen av den centrala lagstiftningen	58
3.1.2	Andra lagar	62
3.2	Kommunernas ansvar	65
3.2.1	Förebyggande verksamhet	66
3.2.2	Räddningstjänst	67
3.3	Styrning av verksamheterna	68
3.4	Kommunernas organisering och personal	69
3.4.1	Organisationsform och samverkan	69
3.4.2	Personal	72
3.5	Den brandförebyggande verksamheten	74
3.6	Räddningsinsatser och annan utryckning	78
3.6.1	Insatser	78
3.6.2	Antal och typ av insatser	79
3.6.3	Ledning vid räddningsinsats	82
3.6.4	Efter insatsen	83
3.6.5	Närmare om alarmering	84
3.7	Höjd beredskap	85
3.8	Statliga myndigheter och den kommunala räddningstjänsten	85
3.9	Finansiering och ersättning	86
3.10	En framåtblick	87

4	Styrning och förvaltningsorganisation	89
4.1	Styrning av kommunernas verksamhet med skydd mot olyckor.....	89
4.1.1	Allmänt om statens styrning av kommunal verksamhet	89
4.1.2	Statens övergripande styrning av kommunal räddningstjänst	90
4.1.3	Kommunernas styrning av räddningstjänsterna	91
4.2	En stark kultur	93
4.3	Styrningen har brister	94
4.3.1	De nationella målen ger inte konkret styrning.....	94
4.3.2	Handlingsprogrammen har brister	96
4.4	Styrningen bör utvecklas	99
4.4.1	Målstyrningen bör vara kvar men det behövs mer statlig styrning.....	99
4.4.2	Verksamheterna behöver olika mått av styrning	101
4.4.3	En grundsyn på styrningen enligt LSO.....	103
4.5	Handlingsprogrammen ska bli likformiga.....	104
4.6	Kommunerna ska själva bestämma hur handlingsprogrammen ska antas	106
4.7	Förvaltningsorganisationen bör inte förändras.....	107
4.7.1	Det finns otydligheter i förvaltningsorganisationen	107
4.7.2	Det finns ändå inte anledning att göra förändringar	108
5	Förebyggande verksamhet	111
5.1	Kravet på skriftlig redogörelse är inte effektivt	111
5.2	Det finns brister i tillsynen och skillnader i tillsynen mellan kommunerna	114
5.3	Styrningen bör justeras.....	118

5.4	Ett nytt nationellt mål ska införas	120
5.5	Handlingsprogrammet kan bli bättre utan förändring av LSO	123
5.6	Förfarandet vid kommunal tillsyn ska regleras.....	124
5.7	Tillsynsavgifter	126
6	Räddningstjänstverksamhet	129
6.1	Samhällets insatsförmåga vid olyckor	129
6.1.1	En överblick.....	129
6.1.2	Resurser i det inledande skedet.....	132
6.1.3	Resurser vid omfattande insatser	133
6.2	Ledning av räddningstjänstverksamheten	135
6.2.1	En ledningsmodell.....	135
6.2.2	Behovet av ledning i räddningstjänstverksamheten.....	137
6.3	Samverkan vid samtidiga uppdrag	138
6.3.1	Polis och sjukvård	138
6.3.2	Andra räddningsinsatser	140
6.4	Räddningsinsatserna kan utvecklas	141
6.4.1	Räddningsinsatserna kan förbättras på olika sätt.....	141
6.4.2	Ingen författningsreglering av dimensioneringen av räddningstjänsten	144
6.4.3	Resurssamverkan i det inledande skedet.....	145
6.4.4	Resurser och ledning vid omfattande räddningsinsatser.....	148
6.4.5	Samverkan med aktörer som har samtidiga uppdrag	149
6.5	Kommunerna ska redovisa sin förmåga i räddningstjänstverksamheten	150
6.6	Krav på rökdykning ska utredas	154
6.7	Kommunernas ledningssystem och märkning av utrustning ska författningsregleras	157

6.8	Räddningschefens och räddningsledarens roller och befogenheter förtydligas.....	159
6.8.1	Regleringen behöver utvecklas och förtydligas ...	159
6.8.2	Tydligare roller och delegation av befogenheter	161
6.8.3	Ett nytt begrepp: räddningsledning	164
6.8.4	Räddningsledningen ska besluta om inledande av räddningsinsats.....	165
7	Kommunal samverkan	167
7.1	Kommunernas samverkan	167
7.2	Samverkan mellan kommunerna är inte tillräcklig.....	172
7.3	Det behövs resursstarkare samverkansstrukturer.....	175
7.4	Kommunerna ska ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten	177
7.5	Regleringen om avtalssamverkan tas bort	182
8	Personal	183
8.1	Personal i kommunernas räddningstjänstorganisationer ...	183
8.2	Kraven på räddningstjänstpersonal	185
8.2.1	Allmänt.....	185
8.2.2	Fysiska krav	187
8.2.3	Kommunalt anställd personal	188
8.2.4	Ett undantag från kravet på kommunal anställning ska införas	189
8.2.5	Räddningsledare ska vara kommunalt anställd	192
8.2.6	Ett nytt behörighetskrav behövs för räddningschefen.....	193
8.3	Jämställdhet och mångfald	196
8.3.1	Utvecklingen på området	197
8.3.2	Närmare om problembilden	199
8.3.3	Det är kommunernas ansvar men MSB ska få i uppdrag att ge fortsatt stöd	201

8.4	Personalförsörjningen av deltidsbrandmän	204
8.4.1	Deltidsbrandman – en särpräglad anställning.....	204
8.4.2	Personalförsörjningsproblemen	204
8.4.3	Närmare om problemen och några tidigare förslag	207
8.4.4	Det är ett kommunalt ansvar men staten bör ge stöd.....	216
8.4.5	Kommunen som helhet bör ta ansvar	217
8.4.6	MSB ska lämna mer stöd till kommunerna	220
8.4.7	Ett undantag för deltidsbrandmän ska införas i arbetslöshetsförsäkringen.....	221
8.4.8	Det bör inte införas nya regler för huvudarbetsgivare	232
8.5	Personalförsörjningen i andra personalkategorier.....	234
9	Utbildning	235
9.1	Utbildning av räddningstjänstpersonal	235
9.1.1	MSB:s uppdrag	235
9.1.2	MSB:s utbildningsverksamhet.....	236
9.1.3	Tidigare förslag om utveckling av utbildningsverksamheten.....	241
9.2	Allmänna iakttagelser	242
9.3	En ny urvalsgrund till SMO-utbildningen ska införas	244
9.4	Finansiering av utbildning bör ses över	246
9.5	Utbildning till räddningschef och räddningsledare ska utredas	247
10	Statens tillsyn och stöd	251
10.1	Nuvarande reglering	251
10.1.1	Tillsyn	251
10.1.2	Länsstyrelsernas övriga uppgifter	252
10.1.3	MSB:s övriga uppgifter	253

10.2	Statens tillsyn och stöd.....	254
10.2.1	Statens tillsyn över kommunerna är inte tillfredställande.....	254
10.2.2	Regleringen av tillsynsansvaret kan förbättras	256
10.2.3	Statens tillsyn av kommunerna ska utföras av MSB	257
10.2.4	MSB:s ansvar för tillsyn och stöd förtydligas	264
10.2.5	Nya ingripandemöjligheter införs	272
10.2.6	Tydliggörande av förfarandebefogenheter	276
10.3	Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst förändras.....	277
10.4	Om det behövs ska MSB bestämma vilken kommun som ska leda en räddningsinsats.....	283
10.5	Länsstyrelserna bör ha kvar övriga uppgifter enligt LSO...	284
10.6	Statliga förstärkningsresurser.....	286
10.6.1	Det finns behov av särskilda statliga förstärkningsresurser	286
10.6.2	MSB:s uppdrag ska förtydligas	287
10.7	MSB ska sammanställa olycksundersökningar	290
10.8	En författningsteknisk anmärkning rörande bemyndiganden i LSO	294
11	Konsekvenser	297
11.1	Utgångspunkter	297
11.2	Vilka berörs av förslagen?.....	298
11.3	Skyddet mot olyckor	298
11.4	Ekonomiska konsekvenser i det offentliga	301
11.4.1	Kommunerna	301
11.4.2	MSB	305
11.4.3	Staten och de offentliga systemen i övrigt	308
11.5	Andra verksamhetskonsekvenser.....	309
11.6	Kommunalt självstyre	310

11.7	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	311
11.8	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	312
11.9	Företag och andra enskilda	313
11.10	Jämställdhet och integration.....	314
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	317
13	Författningskommentar	319
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	319
13.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.....	340
13.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	344
13.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor	346
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	346
13.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	347
	Särskilt yttrande.....	349
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:15.....	351
Bilaga 2	Internationell utblick	367

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 finnas 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 styrt 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 arbetsmiljöbänsende.*

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, Forsvarsmakten, 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 ledningssystem 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*.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

dels att 1 kap. 5 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 12 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 3, 8–10, 15 och 16 §§, 4 kap. 7, 9 och 10 §§, 5 kap. 1, 2, 4 §§, 6 kap. 1, 2 och 7 §§, 7 kap. 4 § och 10 kap. 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 1 kap. 3 a §, 3 kap. 8 a §, 16 a, 16 b och 16 c §§ och 5 kap. 1 a, 1 b och 2 a §§, och närmast före 3 kap. 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 a §

Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag 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.

3 kap.

3 §

En kommun *skall* ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet *skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.*

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

En kommun *ska* ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet *ska kommunen ange*

- 1. målen för verksamheten,*
- 2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt*
- 3. hur verksamheten är ordnad och hur den planeras.*

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska samråd ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammet ska innehålla och hur det ska struktureras.

8 §

En kommun *skall* ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet *skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.*

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst.

En kommun *ska* ha ett handlingsprogram för räddningstjänst.

I programmet *ska kommunen ange*

1. målen för verksamheten,

2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt

3. förmågan att

a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,

b) genomföra flera samtidiga räddningsinsatser,

c) genomföra omfattande räddningsinsatser och

d) utöva ledning i räddningstjänsten.

Kommunen ska i programmet ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas både för förhållandena i fred och under höjd beredskap.

Innan kommunen beslutar om betydande förändringarna i handlingsprogrammet ska samråd ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammet ska innehålla och hur det ska struktureras.

Inledande av räddningsinsats

8 a §

Räddningsledningen beslutar om en räddningsinsats ska inledas.

9 §

En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad skall räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs.

Räddningsledningen ska besluta om att avsluta en räddningsinsats. Beslutet ska redovisas i skriftlig form. Den som fattat beslutet ska, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Om det behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men sker inte bevakning, får räddningsledningen utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs.

10 §

När en räddningsinsats är avslutad *skall* kommunen se till att olyckan undersöks för att i skälighet omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

Den som utför en undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten *skall* lämna den hjälp som behövs.

När en räddningsinsats är avslutad *ska* kommunen se till att olyckan undersöks för att i skälighet omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

Den som utför en undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten *ska* lämna den hjälp som behövs.

Kommunen ska sända en redogörelse för undersökningen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad redogörelsen ska innehålla samt hur den ska sändas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

15 §

Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst *skall* vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ett räddningsvärn ingå. Ett räddningsvärn består av personal som uttagits med tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning i kommunen har organiserats en särskild enhet för insatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjande-

Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst *ska* vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ett räddningsvärn ingå. Ett räddningsvärn består av personal som uttagits med tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning i kommunen har organiserats en särskild enhet för insatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjande-

rättshavaren till anläggningen om att enheten *skall* ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

rättshavaren till anläggningen om att enheten *ska* ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Kommunen får även träffa avtal med annan om att denne ska utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

16 §

I en kommun *skall* det finnas en räddningschef. Räddningschefen ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

I en kommun *ska* det finnas en räddningschef. Räddningschefen *ansvarar för räddningsledning i kommunen och ska se till att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.*

Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vara räddningsledare.

En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare som utses av räddningschefen.

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område, skall länsstyrelsen eller länsstyrelserna bestämma vem som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

En räddningsledare ska vara anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund.

Om ledning av omfattande räddningsinsatser finns bestämmelser i 4 kap. 10 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för att vara räddningschef och räddningsledare.

16 a §

Räddningschefen ska fatta de beslut som ankommer på räddningsledningen.

Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut som enligt denna lag ska fattas av räddningsledningen eller räddningschefen.

Den som fått ett sådant uppdrag får, om annat inte anges i uppdraget, i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut.

Beslut om att lämna uppdrag ska dokumenteras skriftligen.

16 b §

Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledningarna i dessa kommuner skyndsamt besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen.

Om räddningsledningarna inte skyndsamt kan besluta om detta får beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

16 c §

Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten.

I ledningssystemet ska det ständigt upprätthållas en övergripande ledning av räddningstjänsten. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma detta ska ledningen utövas gemensamt för kommunerna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ledningssystemet samt om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

4 kap.

7 §

En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad skall räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som berörts av räddningsinsatsen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs.

Räddningsledningen ska besluta om att avsluta en räddningsinsats. Beslutet ska redovisas i skriftlig form. Den som fattat beslutet ska, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som berörts av räddningsinsatsen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Om det behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men sker inte bevakning, får räddningsledningen utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs.

9 §

Räddningsledaren utses av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten.

En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare som utses av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Räddningsledaren ska fatta de beslut som ankommer på räddningsledningen.

10 §

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet.

Den statliga myndighet som regeringen bestämmer får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om denna är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret inom ett eller flera län.

Myndigheten ska vid ett sådant övertagande utse en räddningsansvarig. Det som anges i denna lag om räddningschefen ska då i stället gälla den räddningsansvariga.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse ska ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet ska ta över ansvaret inom ett eller flera län.

5 kap.**1 §**

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer, utövar den centrala tillsynen.

Kommunen ska ha tillsyn över att enskilda följer denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska planeras och utföras.

1 a §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska på nationell nivå främja att denna lag följs.

Myndigheten ska samordna kommunernas verksamheter och stödja kommunerna med råd och information.

Myndigheten ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

1 b §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha den centrala tillsynen över statlig räddningstjänst.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i andra fall utöva tillsyn över att statliga myndigheter följer denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

2 §

För tillsynen har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att vidta enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Kommunen har rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar för tillsyn. Kommunen har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Kommunen får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att vidta enligt kommunens föreläggande, får kommunen vidta åtgärden på dennes bekostnad.

2 a §

Statliga tillsynsmyndigheter har rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite om ett tidigare utfärdat föreläggande inte har följts eller det annars finns särskilda skäl.

4 §

Kommunen får föreskriva att en avgift *skall* betalas för *tillsynsbesök* som föranletts av bestämmelserna i 2 kap. 2 §.

Kommunen får föreskriva att en avgift *ska* betalas för *tillsyn* som föranletts av bestämmelserna i 2 kap. 2 §.

6 kap.

1 §

När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Tjänsteplikten fullgörs på *anmodan* av *räddningsledaren*

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand *skall* frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnet under högst tjugo timmar årligen.

Tjänsteplikten fullgörs på *begäran* av *räddningsledningen*.

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand *ska* frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnet under högst tjugo timmar årligen.

2 §

Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får *räddningsledaren* vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån in-

Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får *räddningsledningen* vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån in-

greppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också göras av en nämnd som avses i 3 kap. 11 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Om *länsstyrelsen eller annan* statlig myndighet i enlighet med vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp göras av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

Vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen får, under de förutsättningar som anges i första stycket eller om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen, den myndighet som ansvarar för saneringen göra sådana ingrepp i annans rätt som anges i första stycket.

Förbud eller föreläggande som avses i 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg får meddelas med stöd av denna paragraf bara om Transportstyrelsens beslut inte kan avvaktas.

7 §

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *anmodan* av *räddningsledaren* och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

greppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också göras av en nämnd som avses i 3 kap. 11 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Om *en* statlig myndighet i enlighet med vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp göras av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *begäran* av *räddningsledningen* och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

7 kap.

4 §

Den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt med *räddningsledarens* samtycke har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst har rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehålle samt för arbete och tidsspillan enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Rätten till ersättning omfattar också skada på kläder och andra personliga tillhörigheter

Den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt med *räddningsledningens* samtycke har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst har rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehålle samt för arbete och tidsspillan enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Rätten till ersättning omfattar också skada på kläder och andra personliga tillhörigheter.

Första stycket gäller inte den som har fått ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för medverkan i räddningstjänst.

10 kap.

5 §

Ett beslut av *en räddningsledare* om fullgörande av tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 § får överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får *räddningsledarens* beslut enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inte överklagas

Ett beslut av *räddningsledningen* om fullgörande av tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 § får överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får *räddningsledningens* beslut enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inte överklagas.

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, om det har fattats av en kommunal nämnd eller av någon som handlat på en kommuns vägnar, överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

6 §

En statlig tillsynsmyndighets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut enligt 6 kap. 2 och 5 §§ eller 7 kap. Beslut av statlig myndighet enligt 7 kap. 1 § får dock inte överklagas.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 7 kap. 2 eller 3 §, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 5 kap. 2 a § eller 7 kap. 2 eller 3 §, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2. En kommun ska senast den 1 januari 2021 ha antagit handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§. Till dess att nya handlingsprogram antagits gäller handlingsprogram som antagits enligt tidigare bestämmelser.

3. En kommuns ledningssystem enligt 3 kap. 16 c § behöver inte uppfylla kraven i paragrafens andra stycke före den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:778) om skydd mot olyckor

dels att 2 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 5 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 3, 4 och 9 §§ och 4 kap. 33 och 34 §§, ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 8 a–8 c §§ och 5 kap. 2 a §, och närmast före 3 kap. 8 a och 8 b §§ två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §

De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor *skall* innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda.

I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § samma lag *skall* en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten.

De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor *ska* innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda.

I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § samma lag *ska* en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om vad de handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ samma lag ska innehålla och hur de ska struktureras.

4 §

En kommuns handlingsprogram ska tillställas länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt de kommuner och andra med vilka samverkan inom förebyggande arbete eller räddningstjänst kan bli aktuell.

När en kommun antar eller ändrar ett handlingsprogram ska detta sändas till länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt de kommuner och andra berörda aktörer med vilka samverkan inom förebyggande arbete eller räddningstjänst sker.

*Sammanställande av
olycksundersökningar*

8 a §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sammanställa de redogörelser av olycksundersökningar som kommunerna sänder till myndigheten enligt 3 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Myndigheten får meddela föreskrifter om vad redogörelserna ska innehålla samt hur de ska sändas till myndigheten.

Ledning

8 b §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om kommunens ledningssystem för räddningstjänst samt om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

8 c §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 3 kap. 16 c § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av en räddningsinsats när den berör flera kommuner och de berörda kommunernas räddningsledningarna inte skyndsamt fattat beslut om detta.

9 §

Behörig att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst är den som genomgått särskild utbildning hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller hos Statens räddningsverk.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

Behörig att vara räddningschef eller räddningsledare i kommunal räddningstjänst är den som genomgått särskild utbildning hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller hos Statens räddningsverk.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

4 kap.

33 §

Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) skydd mot olyckor.

Om flera län berörs av räddningsinsatser som avses i första stycket får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som skall ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Om det i anslutning till en räddningsinsats som omfattas av myndighetens ansvar sker en statlig räddningsinsats, ska myndigheten ansvara för att samordna räddningsinsatserna.

34 §

En länsstyrelse ska efter att ha hört kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar enligt 33 §.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska upprätta de planer som behövs för övertagande av kommunal räddningstjänst och samordning av räddningsinsatser i anslutning till detta. Myndigheten ska informera allmänheten om planerna.

Länsstyrelsen ska informera allmänheten om innehållet i planerna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om innehållet i planerna.

5 kap.

2 a §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a § och 18 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Myndigheten ska ha förmågan att *bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt* stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

1. samordna krishanteringsåtgärderna,
2. samordna information till allmänhet och media,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Myndigheten ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Myndigheten ska ha förmågan att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

1. samordna krishanteringsåtgärderna,
2. samordna information till allmänhet och media,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

7 a §

Myndigheten ska utifrån nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna lämna bistånd i samband med allvarliga olyckor och kriser.

18 b §

Myndigheten ska stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsanställda brandmän.

Myndigheten ska stödja kommunerna i arbetet för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt även i övrigt ökad mångfald i kommunernas organisationer för att utföra uppgifterna enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om antalet platser inom en utbildning är färre än antalet behöriga sökande, får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap göra ett urval. Vid urvalet ska hänsyn tas till de sökandes meriter.

Vid urvalet får urvalsgrunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov som avses i 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100) och särskilda skäl användas. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov, intervjuer eller lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.

Vid urvalet får urvalsgrunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov som avses i 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100), *erfarenhet från annan utbildning* och särskilda skäl användas. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov, intervjuer eller lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska införas en ny paragraf, 39 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 b §

Vid beräkning av dagpenningbelopp ska hänsyn inte tas till arbete som avser beredskap och övning i en anställning för att upprätthålla beredskap att göra utryckningar i en kommunal organisation för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta gäller endast om arbetet efter arbetslöshetens inträde inte har en större omfattning än regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska införas en ny paragraf, 12 §, och närmast före 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Deltidsanställda brandmän

12 §¹

Omfattningen av arbetet enligt 39 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får högst vara 70 timmar beredskap och 2 timmar övning per vecka i genomsnitt under ett kvartal.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Tidigare 12 § upphävd genom 2014:1045.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Direktiven för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 16 februari 2017. Det övergripande uppdraget består av att göra en översyn av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Vi ska analysera rådande förhållanden och föreslå åtgärder för att

- effektivisera kommunernas organisering och styrning av den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten,
- säkerställa samordnade och effektiva räddningsinsatser, samt
- förstärka, utveckla och förtydliga statens tillsyn av och stöd till de kommunala organisationerna.

I uppdraget att effektivisera kommunernas organisering och styrning av de två verksamheterna ingår flera delfrågor. Utredningen ska se över kommunernas styrning och uppföljning av verksamheterna och kommunernas systematiska analys av vilken förmåga verksamheterna borde ha. Dessutom ska utredningen behandla kommunernas samverkan med andra kommuner och särskilt hur en utvidgad skyldighet för samverkan skulle kunna utformas.

En annan del i det uppdraget är att analysera och lämna förslag till åtgärder i frågor som rör personal i verksamheterna. I det ingår bland annat att undersöka kommunernas förutsättningar att bedriva verksamheterna med hel- och deltidsanställda brandmän samt analysera hur andelen kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund kan bli större. Vidare ska även vissa frågor om utbildning av personalen utredas. Dessutom ska utredningen analysera möjliga sätt för de kommunala räddningstjänsterna att samverka med andra aktörer.

I uppdraget att föreslå åtgärder för att säkerställa samordnade och effektiva räddningsinsatser är det särskilt förhållandena vid omfattande, komplicerade eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser som ska behandlas. Uppdraget innefattar frågorna hur kommunernas räddningstjänster på ett mer effektivt sätt ska kunna leda sådana insatser och övrig räddningstjänstverksamhet under insatserna. Vidare ska utredningen behandla frågor beträffande samverkan med andra kommuners räddningstjänster och andra aktörer vid räddningsinsatserna. Dessutom ingår att utreda statliga myndigheters stöd vid sådana insatser och om någon statlig myndighet även i fortsättning ska kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser. Även frågan om det bör införas behörighetskrav för kommunal räddningschef ska behandlas.

Slutligen ska utredningen föreslå åtgärder för att förstärka och utveckla statens tillsyn av och stöd till verksamheterna. I det ingår bland annat att behandla frågan om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) borde ges utökade tillsynsbefogenheter samt om regeringens möjlighet att besluta om ändring av kommunernas sätt att ordna verksamheterna ska kvarstå.

Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i regeringens kommittédirektiv 2017:15 (se bilaga 1).

2.2 Utgångspunkter

2.2.1 Tidigare utredningar

Utvecklingen av de centrala författningarna för kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst har skett stegvis genom en rad reformer och nya författningar. Det finns till exempel bestämmelser i 1944 års brandlag och brandstadga som regleras på liknande sätt i dag. Brandlagen har ersatts med nya brandlagar år 1962 och år 1974 och dessa ersattes i sin tur år 1986 av Räddningstjänstlagen (1986:1102), förkortad RåL. RåL innehöll en sammanhållen lagstiftning för samhällets räddningstjänst och behandlade även olycksförebyggande arbete (se avsnitt 3.1.1 för en beskrivning av utvecklingen).

RåL med tillhörande förordning kom att ändras och kompletteras flera gånger och till slut gjordes en översyn av hela lagen. Räddningsverksutredningen anförde i sitt betänkande *Räddningstjänsten i*

Sverige, Rädda och Skydda (SOU 1998:59) bland annat att Räddningstjänstlagen var delvis föråldrad och för detaljreglerande. Räddningsverksutredningen tog upp hur lagsstiftningen kunde förändras och pekade på behovet av en översyn av räddningstjänstlagen. Regeringen tillsatte sedan en utredning för att göra en sådan översyn. Räddningstjänstlagutredningen genomförde översynen och lämnade i sitt betänkande *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (SOU 2002:10) ett förslag till en ny lag. Förslaget låg i huvudsak till grund för den lag som kom att ersätta RåL.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) blev RåL:s ersättare. LSO trädde i kraft den 1 januari 2004 och gäller i dag. Med införandet av lagen ville lagstiftaren i flera avseenden reformera det olycksförebyggande arbetet och räddningstjänsten. De huvudsakliga intentionerna var att

- öka skyddet mot olyckor och skador till följd av olyckor,
- stärka det förebyggande arbetet,
- tydliggöra ansvarsförhållanden,
- minska detaljregleringen och i stället införa målstyrning med lokal anpassning,
- öka den tvärsaktoriella samverkan och samordningen, samt
- utveckla den systematiska förbättringen på området.¹

Utfallet av reformen har varit föremål för många utvärderingar och utredningar. Särskilt MSB har genomfört många utvärderingar på området. Några av de viktigare utredningarna som gjorts på regeringens uppdrag nämns här nedan.

Under år 2009 genomförde en arbetsgrupp inom Regeringskansliet en utvärdering: *Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling* (Ds 2009:47). Sammanfattningsvis gjorde arbetsgruppen bedömningen att reformen hade utvecklats i enlighet med intentionerna, men att utvecklingen gick långsamt. Det fanns enligt arbetsgruppen ingen anledning att så snart efter ikraftträdande av LSO föreslå förändringar i lagstiftningen men tillämpningen av denna behövde utvecklas i flera avseenden. Arbetsgruppen lämnade ett flertal förslag som huvudsakligen tog sikte på åtgärder som skulle genomföras av MSB.

¹ Se prop. 2002/03:119 och jfr Ds 2009:47.

Sommaren 2014 bröt en skogsbrand ut i Västmanland. Den utvecklades till den största skogsbranden i Sverige i modern tid. Flera utredningar gjordes beträffande hanteringen av skogsbranden. En utredning på regeringens uppdrag gjordes av Skogsbrandutredningen (Fö 2014:03). Skogsbrandutredningens slutliga uppdrag var att beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som bedrevs i samband med skogsbranden. Skogsbrandutredningen fann att det hade funnits brister i hanteringen av skogsbranden. De konstaterade bland annat att kommunerna inte uppfyllde målen i statens målstyrning och att det kvarstod mycket arbete innan intentionerna bakom LSO skulle kunna uppfyllas.

Regeringen gav därefter i uppdrag till MSB att sammanställa slutsatserna från de utredningar som gjorts av skogsbranden och bedöma om det fanns behov av ytterligare åtgärder för att stärka samhällets krisberedskap. MSB slutredovisade resultatet av uppdraget i mars 2016 med rapporten *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*. MSB lämnade åtta förslag till åtgärder för stärkt krisberedskap. MSB föreslog att en utredning om räddningstjänstens styrning, organisationsformer och huvudmannaskap skulle tillsättas samt en annan utredning beträffande ledning av räddningsinsatser. MSB lämnade också förslag rörande prioritering av resurser, anskaffande och utveckling av resurser, operativa anslag, geostöd, likriktning av länsstyrelsernas områdesansvar och förändring av de grundläggande principer som bör ligga till grund för samhällets krishantering.

Utredningarna har inte lett till några förändringar i LSO.

2.2.2 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

Vår övergripande utgångspunkt har varit att de förslag vi lämnar ska syfta till att minska antalet olyckor² och minska konsekvenserna av de olyckor som ändå sker. Annorlunda uttryckt så är målsättningen den som angetts i förarbetena till LSO.³

Det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs.

² Vårt uppdrag omfattar inte annan olycksförebyggande verksamhet än sådan som är riktad mot brand och uppdraget syftar i den här delen i första hand till att minska antalet bränder. Genom att vårt uppdrag i räddningstjänstverksamheten omfattar även andra olyckor så medför det dock en indirekt förebyggande effekt på antalet olyckor.

³ Prop. 2002/03:119 s. 34.

För att uppnå detta har vi strävat efter att lämna förslag där förutsättningarna för att bedriva brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst förbättras och effektiviseras. Med effektivitet menar vi att åtgärder ska uppnå god effekt på skyddet mot olyckor, men även att bra resultat ska uppnås med lika stora resurser.

Uppdraget innefattar inte att från grunden utreda hur den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten bör anordnas. I stället är utredningens uppdrag att med utgångspunkt i nuvarande förhållanden föreslå förändringar för att ge förutsättningar för effektivare verksamheter. I direktiven anges att regeringens uppfattning är att kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst i många avseenden fungerar väl och att det inte finns behov av genomgripande förändringar på området. Utredningen har därför utgått från den rättsliga reglering som finns på området och lämnar förslag till åtgärder inom denna.

I linje med det som ovan nämns ska utredningen enligt direktiven ta sin utgångspunkt i att kommunernas grundläggande ansvar för förebyggande verksamhet och räddningstjänst inte ska förändras. Vi har alltså utgått från att kommunerna ska vara huvudman för de verksamheter de i dag är skyldiga att bedriva.

Uppdraget omfattar två av kommunernas verksamheter: den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten. Räddningstjänstverksamheten och huvuddelen av den brandförebyggande verksamheten bedrivs vanligen av en organisation inom kommunerna som oftast benämns räddningstjänsten. Det medför att utredningens fokus har legat på organisationen räddningstjänsten. Utöver detta har den vidare brandförebyggande verksamheten behandlats i viss mån. En särskild form av brandförebyggande verksamhet bedrivs inom sotningsområdet där kommunerna har ansvar för de två uppgifter rengöring (sotning) och brandskyddskontroll. Detta organiseras på särskilt sätt och det har till utredningen framfört att det finns problem på området. Sotningsområdet har emellertid inte inom ramen för denna utredning kunnat behandlas.

De kommunala räddningstjänsterna är bland annat organiserade med hel- och deltidsbrandmän. En utgångspunkt för uppdraget är enligt direktiven att det systemet i så stor utsträckning som möjligt ska vara kvar. Vi har utgått från detta.

Förutom den kommunala räddningstjänsten bedrivs viss räddningstjänst av staten (se avsnitt 3.2.2). Statlig räddningstjänst omfattas inte

av uppdraget och har inte behandlats i sig, även om den har berörts i delar där den har betydelse för kommunal räddningstjänst.

Den kommunala räddningstjänsten är en viktig aktör för krisberedskapen. Vårt uppdrag rör emellertid inte den vidare krisberedskapen utan fokuserar på räddningstjänstens roll enligt LSO. Räddningstjänsten har också viktiga uppgifter under höjd beredskap. Men förhållandena under höjd beredskap är föremål för övervägande och utredning i annan ordning och ingår inte i vårt uppdrag.

2.2.3 Begrepp

Det finns många begrepp på området och det finns anledning att utveckla vår syn på några av dem.

Det gäller för det första begreppet räddningstjänst. Räddningstjänst är enligt LSO en verksamhet som bedrivs genom att räddningsinsatser genomförs (se avsnitt 3.2.2 för en närmare definition). Kommunal räddningstjänst är alltså den verksamhet kommunerna bedriver för att genomföra räddningsinsatser som kommunen är ansvarig för. Kommunal räddningstjänst eller bara räddningstjänsten används också ofta som en beteckning även för den organisation som bedriver kommunal räddningstjänst. Det kan leda till begreppsförvirring. Inte minst eftersom räddningstjänstorganisationen utöver räddningstjänstverksamheten även kan bedriva annan verksamhet som till exempel brandförebyggande verksamhet. Vi strävar därför att i betänkandet använda de, egentligen alltför långa men mer precisa, begreppen räddningstjänstorganisation och räddningstjänstverksamhet när den närmare innebörden har betydelse och innebörden inte i övrigt framgår av sammanhanget.

Räddningsinsatser är ett begrepp vi använder för de räddningsinsatser som görs enligt LSO. Ett vidare begrepp är räddningsarbete som inkluderar när annan hjälpinsats utförs, till exempel av enskilda.

Andra benämningar som diskuteras avser den kategori av personal som benämns deltidsbrandmän, deltidsanställda brandmän eller räddningstjänstpersonal i beredskap (RiB). Alla tre benämningar har sina problem. Benämningarna som innehåller deltid i namnet leder tankarna fel eftersom deltidsbrandmän inte arbetar deltid på det sätt som vanligen läggs in i begreppet. Det är mer fråga om en beredskaps-tjänstgöring vid sidan av annan sysselsättning (se avsnitt 8.4.1 för en

närmare beskrivning). Räddningstjänstpersonal i beredskap är den benämning som används i kollektivavtal och ger en mer korrekt bild av tjänstens innehåll. Dessutom är den könsneutral. Men även heltidsanställda brandmän är räddningstjänstpersonal som har beredskap och vad förkortningen RiB eller det fullständiga namnet står för är inte heller allmänt känt. Vi väljer i brist på ett bättre alternativ att i utredningen använda den allmänt kända benämningen deltidsbrandmän.

2.2.4 Kommuner och kommunalförbund

Många kommuner samverkar för att utföra uppgifterna enligt LSO. Det är vanligt att kommuner samverkar genom att bilda gemensamma kommunalförbund. Kommunalförbunden har därför stor betydelse på området.

Ett kommunalförbund är en egen juridisk person som har ett självständigt ansvar för de angelägenheter som överlämnats till förbundet. De bestämmelser som gäller för kommuner gäller normalt även för ett kommunalförbund (se 9 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]).

Vi behandlar därför inte kommunalförbunden särskilt i betänkandet förutom i vissa avseenden där förbundens ställning har en särskild betydelse. Förbunden kommer ändå att omfattas av samma regler som kommunerna.

2.3 Utredningens arbete

Utredaren förordnades i april 2017. Utredningssekreteraren började i juni 2017 och utredningens experter och sakkunniga förordnades i augusti 2017. Den politiskt sammansatta referensgruppen förordnades i december 2017.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med experter och sakkunniga. Det har skett både vid nio expertgruppssammanträden samt vid muntliga och skriftliga kontakter mellan sammanträdena. Sammanträde med den politiskt sammansatta referensgruppen har hållits vid två tillfällen.

I enlighet med anvisningarna i kommittédirektiven har utredningens arbete bedrivits mycket utåtriktat. Utredningen har haft möten med och inhämtat kunskapsunderlag, erfarenheter och synpunkter från

ett stort antal representanter för olika organisationer. Det har varit fråga om räddningstjänstorganisationer och kommunerna i övrigt, andra hjälporgan, länsstyrelser, MSB, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt andra myndigheter och intressenter. Utredningen har strävat efter att tillgodose alla organisationers önskemål om tillfälle att lämna synpunkter vid ett möte. Vidare har utredare och utredningssekreterare medverkat vid ett flertal konferenser och branschevenemang där många som är verksamma inom räddningstjänstområdet samlas. Det utåtriktade arbetet har syftat till att få en förankring i de verksamheter som kan beröras av utredningens förslag samt en bredd på synpunkter från olika perspektiv. Utredningen har tagit intryck av detta underlag och det har varit en grund i arbetet med den närmare problemidentifieringen och förslagen.

Utredningen har haft samråd med Indelningskommittén (Fi 2015:09), 112-utredningen (Ju 2016:03), Kommunutredningen (Fi 2017:02), Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01) och andra utredningar.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningen har fokuserat på att identifiera de problem som finns och lämna förslag på åtgärder. Tyngdpunkten i betänkandet finns därför i kapiteln med analys och förslag. Det deskriptiva kapitel 3 är avsett att ge en översikt av de huvudsakliga rättsliga regleringarna och faktiska förhållandena på området. Det är inte avsett att ge en uttömmande bild av rådande förhållanden. I kapitel 4–10 analyseras problem områdesvis och våra förslag presenteras och motiveras. I kapitel 11 identifierar och analyserar vi de konsekvenser som våra förslag medför. Kapitel 12 behandlar ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. I kapitel 13 finns författningskommentaren till de bestämmelser vi föreslår. I bilaga 2 till betänkandet bifogar vi en internationell utblick som har författats åt utredningen av f.d. förbundsdirektören Per Widlundh på MSB:s uppdrag.

3 Kommunal räddningstjänst i dag

I det här kapitlet ger vi en överblick över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Dessa verksamheter bedrivs vanligen i samma organisation, som ofta benämns räddningstjänsten. Detta kapitel, liksom frågorna i utredningen, får därför organisationen räddningstjänsten och dess uppgifter i fokus.

Utredningens uppdrag består i att föreslå åtgärder för att effektivisera verksamheterna. För att ge en tydligare bild av förutsättningarna för verksamheterna i deras olika delar väljer vi att samtidigt beskriva både de rättsliga och faktiska förhållandena under vilka verksamheterna verkar. Båda dessa redovisas därför i ett sammanhang i det här kapitlet.

Lagstiftningen ger betydande frihet till Sveriges 290 kommuner att ordna verksamheterna. Det finns därför en variation i hur dessa bedrivs i kommunerna. För att åstadkomma en överblick är det i första hand de stora dragen och de gemensamma nämnarna som är av intresse. Målet är inte att ge en heltäckande bild av hur alla kommuner bedriver verksamheterna.

Kapitlet inleds med en författningsöversikt som översiktligt beskriver dels utvecklingen av de centrala författningarna, dels andra författningar som har särskild betydelse på området. Därefter behandlas det närmare innehållet i författningar och de faktiska förhållandena områdesvis i olika avsnitt. Kapitlet avslutas med att vi tittar framåt på hur de faktiska förhållanden som räddningstjänsten verkar under kan komma att förändras.

3.1 En författningsöversikt

I det här avsnittet ger vi en översikt över författningar som har betydelse för kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. I avsnitt 3.2 och framåt behandlas relevanta bestämmelser närmare.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är den centrala lagstiftningen på området. För en förståelse av LSO finns det anledning att först redogöra för några av de historiska huvuddragen som ger en beskrivning av hur LSO växt fram. Utöver LSO finns många andra lagar som reglerar olika aspekter av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Vi redogör i detta avsnitt kort för de viktigaste av dessa.

3.1.1 Utvecklingen av den centrala lagstiftningen

Brand har varit en ständigt närvarande fara för människan, särskilt sedan vi började samlas i städer. Brandförsvaret har historiskt ordnats på olika sätt men med tiden blivit mer organiserat. I Sverige har det funnits regler om brandförsvaret sedan landskapslagarnas tid. Det var dock först under 1870-talet som de första yrkebrandkårerna uppstod. En sammanhållen nationell lagstiftning kom genom 1874 års brandstadga som gällde för rikets städer. Därefter har vi haft flera nationella brandlagar i Sverige. Utvecklingen på området har skett stegvis och någon helt naturlig utgångspunkt för en historisk beskrivning finns inte. I vår närmare beskrivning väljer vi att avgränsa redogörelsen genom att ta utgångspunkt i 1962 års brandlagstiftning som bland annat på grund av uttalanden i dess förarbeten har direkt betydelse i dag.¹

1962 års brandlagstiftning

Brandlagen (1962:90) och den anslutande brandstadgan (1962:91) blev de första författningar som gällde lika för både stad och landsbygd, till skillnad från hur regleringen sett ut i den tidigare brand-

¹ Se t.ex. departementschefens uttalanden angående byggnadsägares skyldigheter rörande brandskydd i prop. 1962:12 s. 141–144.

lagstiftningen från år 1944. Brandlagen och brandstadgan baserades på ett betänkande av 1954 års brandlagsrevision.

I brandlagen angavs att kommunerna skulle hålla ett brandförsvaret som tillfredsställde skäliga anspråk på trygghet mot skada av brand. Förvaltningen av brandförsvaret skulle skötas av en kommunal nämnd, brandstyrelsen. Brandstyrelsen hade utöver den direkta förvaltningen av verksamheten vissa befogenheter men hade inte rätt att meddela förelägganden eller förbud. Ledningen av brandförsvaret skulle närmast under brandstyrelsen utövas av en brandchef. Det föreskrevs att kommunen skulle ha en brandstyrka av betryggande storlek och sammansättning. Brandstyrkan skulle bestå av heltids- eller deltidsanställd personal och det kunde också finnas räddningsvårn med tjänstepliktig personal. Den som hade befälet vid räddningstjänst hade också rätt att göra ingrepp i annans rätt. Brandchefen eller det brandbefäl han bestämde skulle utföra brandsyn, det vill säga regelbundet undersöka brandsäkerheten hos vissa byggnader och anläggningar. Skorstensfejarmästare skulle finnas i kommunen och han, eller för hans räkning en anställd skorstensfejare, skulle som huvudregel utföra sotning och eldstadsbrandsyn. Därutöver skulle länsstyrelserna och statens brandinspektion utöva tillsyn. Även enskilda hade särskilda skyldigheter, till exempel hade alla skyldighet att larma om brand uppstod och ägare av byggnader hade viss skyldighet att vidta förebyggande åtgärder mot brand. Av brandstadgan följde att kommunerna skulle anta en brandordning med visst detaljerat innehåll som skulle reglera brandförsvaret i kommunen.

1974 års brandlagstiftning

År 1974 kom en ny brandlag (1974:80) och ändringar i brandstadgan (1962:91). Lagen föregicks framför allt av ett betänkande från 1965 års Räddningstjänstutredning. Många bestämmelser var materiellt oförändrade sedan 1962 års lagstiftning. Den största förändringen var att kommunernas ansvar utökades till att avse även annan räddningstjänst än insatser vid brand. Kommunerna hade visserligen i ökande utsträckning redan innan 1974 års brandlag kommit att uppdra åt de kommunala brandförsvaren att ha hand om räddning av liv och egendom vid andra olyckor än brand,² men nu kom alltså en reglering av

² Prop. 1973:185 s. 127.

detta. I lagen definierades vidare begreppet räddningstjänst till ett begrepp som liknar det som gäller i dag. Vid sidan av kommunernas räddningstjänst bedrev även statens räddningstjänst men den reglerades inte i brandlagen. I lagen togs det också in en uttrycklig bestämmelse om att kommunerna skulle ansvara för både räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand.

Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Med räddningstjänstlagen (1986:1102), förkortad RåL, infördes en samlad reglering för samhällets räddningstjänst. Därmed upphörde bland annat brandlagen och brandstadgan att gälla. Lagen baserades på 1979 års räddningstjänstkommittés slutbetänkande Effektiv räddningstjänst (SOU 1983: 77). Avsikten var att räddningstjänsten skulle bli effektivare vilket skulle uppnås genom att räddningsorganen i högre grad skulle samarbeta med varandra.³ Både kommunal och statlig räddningstjänst reglerades därför i lagen.

Många andra ändringar skedde också i samband med införandet av lagen. Kommunernas ansvar för förebyggande åtgärder utvidgades från att avse endast brandförebyggande verksamhet till att kommunerna skulle främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet. En annan principiell förändring i det förebyggande arbetet var att den ansvariga nämnden (räddningsnämnden) skulle utöva tillsyn enligt lagen och fick också meddela bland annat förelägganden vid äventyr av vite. Det hade tidigare ankommit på brandchefen, skorstensfejarmästaren och länsstyrelsen. Likaså ankom det nu på räddningsnämnden att utse brandsynförrättare. Länsstyrelserna skulle utöva regional tillsyn och statens räddningsverk⁴ central tillsyn. Brandordningen ersattes med räddningstjänstplan med visst nytt innehåll.

I anslutning till lagen utfärdade regeringen räddningstjänstförordningen (1986:1107) och Statens räddningsverk utfärdade föreskrifter.

³ Prop. 1985/86: 170 s. 18 f.

⁴ Statens räddningsverk hade vid den här tiden ersatt Statens brandnämnd som i sin tur hade ersatt Statens brandinspektion.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

LSO ersatte RåL och trädde i kraft den 1 januari 2004. LSO gäller i dag. Lagen baserades i huvudsak på Räddningstjänstlagsutredningens förslag till ny lag i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10).

LSO innebar en modernisering av strukturen i lagen jämfört med RåL och materiellt fanns det flera förändringar i förhållande till vad som tidigare gällt. Detaljregleringen minskade och i stället infördes målstyrning utifrån nationella mål som finns i lagen. Målstyrningen skulle ge kommunerna möjlighet att utveckla en effektiv och flexibel verksamhet med utgångspunkt från de lokala förhållandena.⁵ Räddningstjänstplanen ersattes av handlingsprogram. Det infördes ett krav på olycksundersökningar efter räddningsinsatser. Brandsynen avskaffades och kommunerna fick större möjligheter att själva utforma sin tillsyn. I fråga om sotning och i andra delar skedde också flera förändringar.

LSO behandlar både kommunal och statlig räddningstjänst samt åtgärder för att förebygga olyckor i allmänhet men särskilt brand och skador till följd av brand. Lagen syftar enligt dess inledande paragraf till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Lagen innehåller bestämmelser angående mål och definitioner m.m. (1 kap.), enskildas, kommunens och statens skyldigheter och befogenheter (2–6 kap.), ersättning till kommun och enskilda (7 kap.), räddningstjänst under höjd beredskap (8 kap.), utländskt bistånd (9 kap.) samt bemyndigande, straffansvar och överklaganden (10 kap.).

Regeringen har utfärdat förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) som innehåller föreskrifter som ansluter till LSO. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också utfärdat vissa föreskrifter i anslutning till lagen.

⁵ Prop. 2002/03:119 s. 42.

3.1.2 Andra lagar

Kommunallagen (2017:725)

Den mest centrala författningen för kommunerna i allmänhet är kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Den gäller även för kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst när det inte finns särskilda regler för dessa verksamheter. KL behandlar bland annat grunderna för kommunal verksamhet, vad som är kommunala angelägenheter samt innehåller regler om hur kommunerna ska organisera sig och bedriva sina verksamheter. I fråga om organisation reglerar KL framför allt de organ som består av förtroendevalda men innehåller också regler om anställda i kommunerna.

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) innehåller bland annat regler om hantering av just brandfarliga och explosiva varor.

Det krävs tillstånd för att hantera explosiva varor och för att hantera brandfarliga varor yrkesmässigt eller i större mängd.

Kommunerna och MSB är tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Kommunerna ska i de flesta fall pröva tillståndsfrågor rörande brandfarliga varor och i vissa fall rörande explosiva varor. Kommunerna ska utöva tillsyn inom sitt verksamhetsområde så att lagens bestämmelser följs.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) gäller inte räddningstjänstområdet direkt, men har många beröringspunkter. LEH innehåller bland annat bestämmelser om kommunernas verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid och om förberedelse av kommunernas verksamhet för sådana händelser.

Med extraordinär händelse avses i lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhäng-

ande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Det ska finnas en krisledningsnämnd som vid en extraordinär händelse kan träda i funktion och överta uppgifter från övriga nämnder i kommunen. Syftet är att möjliggöra ett snabbt och enkelt kommunalt beslutsfattande vid en extraordinär händelse.⁶

Kommunerna ska som en del i sitt förberedelsearbete göra en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska behandla hur extraordinära händelser kan påverka deras verksamhet. Vidare ska kommunerna fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Förutom ansvar för sin vanliga verksamhet har kommunerna ett geografiskt områdesansvar för samordning. Kommunerna ska verka för att det sker samordning av den krishantering som genomförs av olika aktörer i kommunen.

När LEH blir tillämplig på en extraordinär händelse kan händelsen även vara föremål för räddningstjänst. LSO och LEH ska då tillämpas parallellt på samma förlopp och båda lagarna får betydelse för kommunernas krishantering. Kommunerna kan också samordna förberedelsearbetet som ska ske enligt båda lagarna.

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor berör i viss mån räddningstjänstområdet. Lagen benämns ofta Sevesolagen efter sitt ursprung i de tre så kallade Seveso-direktiven (Rådets direktiv 85/501/EEG, 96/82/EG och 2012/18/EU).

Lagen tillämpas på så kallade Sevesoverksamheter som är verksamheter där vissa farliga ämnen förekommer i viss mängd och reglerar bland annat verksamhetsutövarnas skyldigheter. Det är MSB och länsstyrelserna som utövar tillsyn över att lagen följs.

Verksamhetsutövarna ska ha samråd med kommunerna när de ska uppfylla sin skyldighet att upprätta en intern plan för räddningsinsats och i andra delar av säkerhetsarbetet.

Kommunerna är skyldiga att informera allmänheten om verksamheterna.

⁶ Prop. 2001/02:184 s. 18.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Lagen, som förkortas HSL, reglerar hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Landstingen har det huvudsakliga ansvaret för hälso- och sjukvård och ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt bland annat de som är bosatta inom landstinget. Kommunerna har också ett visst eget ansvar för hälso- och sjukvård, men det är på ett område som inte direkt berör räddningstjänsten. Landstingens ansvar omfattar bland annat ansvar för att det finns en ändamålsenlig organisation för att transportera personer till vårdinrättning eller läkare. Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner ingå avtal med landsting om att utföra sådana transporter och om att utföra hälso- och sjukvård i väntan på transport.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggnade. Brandskydd utgör en del i regelverket omkring nybyggnation och ombyggnation. Av PBL framgår att en byggnad ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand.⁷ En tomt som ska bebyggas ska också ordnas så att den tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon.

Kommunen, genom byggnadsnämnden, gör vissa kontroller i dessa frågor i byggprocessen. Kontrollerna inleds när det gäller kravet på tomter vid bygglovshandläggningen och när det gäller byggnaders tekniska egenskaper inför att ett så kallat startbesked ska lämnas.⁸

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML, syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagen är tillämplig på verksamheter där arbetstagare utför arbete åt en arbetsgivare. AML innehåller bland annat bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet samt arbetsgivares och arbetstagens skyldigheter. I anslutning till AML har regeringen utfärdat

⁷ Se 8 kap. 4 § första stycket 2 PBL och 5 kap. Boverkets byggregler (BBR).

⁸ Se 9 kap. 30 § första stycket 4 respektive 10 kap. 6–7 och 23 §§ PBL.

arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och Arbetsmiljöverket har utfärdat många föreskrifter.

Lagen är tillämplig i kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst och många av Arbetsmiljöverkets föreskrifter är tillämpliga i dessa verksamheter. Lagen, förordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter påverkar också det olycksförebyggande arbetet bland annat genom regler om arbetsgivares skyldighet att utforma sin verksamhet och utrustning så att olycksfall i arbetet kan förebyggas.

Diskrimineringslag (2008:567)

Lagen, som förkortad DL, har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Den innehåller regler om förbud mot diskriminering och repressalier. DL anger bland annat att arbetsgivare ska vidta vissa aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och verka för lika rättigheter.

3.2 Kommunernas ansvar

En utgångspunkt för LSO är att det primära ansvaret för att skydda den enskildes liv, hälsa och egendom från olyckor ligger på den enskilde själv. Det är därför i första hand den enskilde som själv ska ansvara och bekosta åtgärder för att skydda sig mot olyckor och avhjälpa skador när olyckor händer. Det allmänna ska bistå med information, utöva tillsyn över enskildas specifika skyldigheter och när en olyckshändelse blir för omfattande för den enskilde att hantera ska räddningsinsats ske. Det allmännas skyldigheter kan delas in förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

Det är kommunerna som har ansvar för huvuddelarna av det allmännas förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt LSO. Kommunernas ansvar för detta i sin egenskap av offentlig myndighet är också det som avses när vi talar om kommunens ansvar. Det bör dock i sammanhanget nämnas att kommunen även kan ha samma skyldigheter som en enskild person, till exempel i sin egenskap av fastighetsägare.

3.2.1 Förebyggande verksamhet

Kommunerna ska enligt 3 kap. 1 § LSO bedriva arbete för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Kommunerna har alltså en allmän skyldighet att bedriva brandförebyggande verksamhet för att minska bränder och deras skadeverklningar. Som en del i detta har kommunerna vissa särskilt utpekade uppgifter som de ska ansvara för.

En uppgift för kommunerna är att enligt 5 kap. 1 § LSO bedriva tillsyn av att enskilda uppfyller de krav LSO ställer. Av 17–18 §§ LBE framgår att kommunerna ska pröva vissa tillståndsfrågor rörande explosiva och brandfarliga varor. Kommunerna ska enligt 21 § LBE även utöva tillsyn inom det området.

Kommunerna ska vidare bedriva sotningsverksamhet enligt 3 kap. 4 § LSO. I det ingår att ansvara för att rengöring (sotning) sker av vissa fasta förbränningsanordningar och imkanaler. Kommunerna ska också ansvara för att det som ska rengöras samt skorstenar och andra byggnadsdelar ska kontrolleras ur brandskyddssynpunkt (brandskydds-kontroll).

Av 1 kap. 7 § och 3 kap. 2 § LSO samt 14 § Sevesolagen framgår också att kommunen på olika sätt ska informera och lämna råd till enskilda och allmänheten.

En annan del i det olycksförebyggande arbetet, liksom ett led i att förbättra räddningstjänsten, är skyldigheten i 3 kap. 10 § LSO. Kommunen är skyldig att i skälig omfattning undersöka olyckor efter en räddningsinsats när räddningsinsatsen är avslutad.

I fråga om den olycksförebyggande verksamheten som går utöver brandförebyggande ska kommunerna genom förebyggande åtgärder verka för att riskerna för att andra olyckor och skador minskas eller undviks. Kommunerna ska inte ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller enskild har. Däremot bör kommunerna försöka samordna olycksförebyggande verksamheter inom kommunerna på olika områden.⁹

⁹ Prop. 2002/03:119 s. 106.

3.2.2 Räddningstjänst

Räddningstjänst definieras i 1 kap. 2 § LSO som de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Statens och kommunens ansvar begränsas till de räddningsinsatser som är motiverade med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och övriga omständigheter.

I förarbetena till LSO och RåL anges att med olyckor menas plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan vara händelser som sker i naturen eller på annat sätt utan människors inblandning. Det kan också vara händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utsläpp av skadliga ämnen.¹⁰

Begränsningen av när det är motiverat med räddningstjänst är inte avsedd att hindra räddningsinsatser när det gäller fara för människors liv eller hälsa. Begränsningen får i praktiken störst betydelse när en avvägning ska göras mellan kostnaderna för räddningsinsatsen och materiella skadors betydelse.¹¹

I begreppet räddningstjänst ingår även vissa andra statliga räddningsinsatser som inte kräver att det inträffat en olycka eller fara för en olycka.

Kommunerna ansvarar enligt 3 kap. 7 § LSO för all räddningstjänst inom sitt geografiska område, förutom när staten i vissa fall ska bedriva räddningstjänst inom kommunen. Det framgår dock av 4 kap. 1–6 §§ LSO att staten endast ska bedriva särskilda former av räddningstjänst. Staten ansvarar för fjällräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Vidare ska staten ansvara för flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss när räddningsinsatser ska ske till havs, i kustvatten utom hamnar och i de tre största sjöarna. Statens ansvar omfattar också viss annan flygräddningstjänst. Övrig räddningstjänst ska kommunerna ansvara för inom sina geografiska områden.

¹⁰ A. prop. s. 68 och 101 samt prop. 1985/86:170 s. 62.

¹¹ Prop. 2002/03:119 s. 102.

3.3 Styrning av verksamheterna

Statens styrning av kommunernas verksamheter på räddningstjänstområdet sker framför allt genom bestämmelser om övergripande nationella mål i LSO. Det finns två nationella mål i lagen.

I 1 kap. 1 § LSO anges att bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Enligt 1 kap. 3 § LSO ska räddningstjänst planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

De nationella målen är av övergripande karaktär och det är upp till kommunerna att uppfylla målen. Anpassningen av verksamheterna får ske till de lokala förhållandena och kommunerna får vidta olika typer av åtgärder och olika kombinationer av åtgärder för att nå upp till målen.

De nationella målen ska kompletteras med verksamhetsmål för att närmare styra verksamheterna. Några bestämmelser i LSO har karaktären av verksamhetsmål. I förarbetena till LSO har angetts att bestämmelsen om det förebyggande arbetet i 3 kap. 1 § LSO är ett verksamhetsmål. Detsamma gäller en bestämmelse i 1 kap. 6 § LSO om att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.¹² Den huvudsakliga kompletteringen av de nationella målen ska dock ske genom att kommunerna utformar lokalt anpassade verksamhetsmål i handlingsprogram.

Skyldigheten för kommunerna att upprätta handlingsprogram för både den olycksförebyggande verksamheten och räddningstjänsten finns i 3 kap. 3 § respektive 8 § LSO. Förutom verksamhetsmål ska kommunerna i handlingsprogrammen ange vilka risker som finns i kommunen som kan leda till räddningsinsatser. I det förebyggande programmet ska också anges hur verksamheten är ordnad och hur den planeras. I programmet om räddningstjänst ska anges vilken förmåga, inklusive resurser, som kommunen har och avser skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Av 3 kap. 3 § FSO framgår att programmen dessutom ska innehålla uppgifter om samverkan med andra kom-

¹² A. prop. s. 46–47.

muner, statliga myndigheter och enskilda. Programmet för räddningstjänst ska också innehåll uppgifter om förekommande hamnar och deras gränser i vatten.

Analysen av vilka risker som finns i kommuner är tänkt att utgöra grunden för hur kommunen ska planera verksamheterna. Riskanalysen ska göras med utgångspunkt i de lokala förhållandena i kommunen som till exempel naturen, bebyggelsen, transportväsendet och den industriella verksamheten. Utifrån riskanalysen ska närmare säkerhetsmål och prestationsmål sättas upp. Det ska möjliggöra utvärdering av verksamheterna. Handlingsprogrammen ska alltså ge kommunerna möjligheter att utföra ett systematiskt säkerhetsarbete där programmen kontinuerligt följs upp, utvärderas och förbättras.¹³

Det är kommunfullmäktige som enligt bestämmelserna ska anta handlingsprogrammen för varje ny mandatperiod. I ett kommunalförbund ska handlingsprogrammen antas av den beslutande församlingen. Kommunerna kan välja om de vill ha ett gemensamt handlingsprogram för både förebyggande verksamhet och räddningstjänst eller två separata program.¹⁴ Det är vidare möjligt att samordna framtagnandet av ett handlingsprogram med kommunens risk- och sårbarhetsanalys samt plan enligt LEH.

Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Länsstyrelsen är en sådan myndighet och andra som kan bli aktuella är Trafikverket och Arbetsmiljöverket.¹⁵

3.4 Kommunernas organisering och personal

3.4.1 Organisationsform och samverkan

Kommunernas främsta organ är kommunfullmäktige som består av folkvalda, det följer av 1 kap. 4 § och 3 kap. 1 § KL. Kommunfullmäktige tillsätter enligt 3 kap. 3–4 §§ KL kommunstyrelsen och andra kommunala nämnder som ska utföra de närmare kommunala uppgifter som framgår av lagar och andra författningar. Ledamöter i fullmäktige och nämnder benämns enligt 4 kap. 1 § KL förtroendevalda.

¹³ A. prop. s. 95–96 och 107.

¹⁴ A. prop. s. 47.

¹⁵ A. prop. s. 107.

För att utföra sina uppgifter har nämnderna normalt en förvaltning som består av anställd personal.

För uppgifterna enligt LSO framgår inledningsvis av 3 kap. 11 § LSO att uppgifterna ska utföras av en eller flera nämnder. Av 3 kap. 8 och 9 §§ KL framgår dock att uppgifterna även kan utföras av antingen en nämnd som är gemensam med annan kommun eller av ett kommunalförbund som kommuner bildat för att sköta uppgifterna. Kommunerna har också enligt 3 kap. 12 § LSO möjlighet att träffa avtal om att en annan kommun ska utföra uppgifterna enligt LSO. Detsamma gäller enligt 26 § LBE hur kommunen ska utföra sina uppgifter enligt den lagen.

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket och 7 § andra stycket LSO ska kommunerna också ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande arbete och räddningstjänst.

Alla kommuner har en särskild organisation som utför verksamheten räddningstjänst. Kommunernas benämning på organisationen varierar. Det vanligaste är att den benämns räddningstjänsten men andra namn som till exempel brandförsvaret eller brandkåren förekommer. Organisationen genomför räddningsinsatser och upprätthåller beredskap för att genomföra räddningsinsatser. I de allra flesta fall ansvarar organisationen även för den huvudsakliga brandförebyggande verksamheten med tillsyn och information. Organisationen kan också ha andra uppgifter. Det förekommer både att det finns en gemensam organisation för flera kommuner som att det finns en organisation för en kommun.

Det anförda om kommunernas organisering gäller dock med undantag för sotning och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten). De uppgifterna utförs vanligen av ett bolag som har avtal med kommunen eller av en särskild enhet. Det kan variera i vilken mån bolaget eller enheten är knuten till räddningstjänstorganisationen eller till någon annan kommunal förvaltning.

Det är också vanligt att andra kommunala förvaltningar utför brandförebyggande verksamhet inom sina verksamhetsområden. Vård- och omsorgsförvaltning, socialförvaltning eller liknande kan exempelvis arbeta med brandskydd mot de enskilda som de kommer i kontakt med i sitt dagliga arbete. Kommunen har också i dess olika förvaltningar skyldighet att utföra brandförebyggande åtgärder i sin egen verksamhet enligt vad som gäller för enskilda.

Vilken organisationsform som kommunerna har valt för räddningstjänsten varierar från kommun till kommun. De valda organisationsformerna kan indelas i att uppgifterna överlåts till ett kommunalförbund, en förvaltning under en gemensam nämnd eller att verksamheten bedrivs under egen nämnd. Oavsett organisationsform finns det vanligen mer eller mindre omfattande samverkan med närliggande kommuner, till exempel genom samarbetsavtal. I flera fall där verksamheten bedrivs under egen nämnd finns det avtal om att en annan kommun ska sköta alla uppgifter på räddningstjänstområdet. I de fallen finns det en gemensam organisation mellan olika kommuner, fast det är en nämnd i varje kommun som har ansvaret för att organisationen gör sina uppgifter.

Vanligast bland Sveriges 290 kommuner är att uppgifterna överlåts till ett kommunalförbund eller att en egen nämnd ansvarar för uppgifterna. Mindre vanligt är en gemensam nämnd. Under år 2017 fanns det omkring 160 räddningstjänstorganisationer.¹⁶

Vad gäller övrig ledning framgår av 3 kap. 16 § LSO att det i varje kommun ska finnas en räddningschef som ansvarar för att verksamheten räddningstjänst är ändamålsenligt ordnad. Det är dock möjligt och förekommer att räddningschefen är underordnad en annan förvaltningschef.

Räddningstjänsternas utformning och storlek varierar mycket bland annat beroende på kommunernas invånarantal och befolkningstäthet, lokal riskbild, ambitionsnivå och vilka uppgifter som organisationerna utför. Variationen kan illustreras av att det vid utgången av år 2016 var 15 personer anställda på deltid i den minsta organisationen (Räddningstjänsten i Bjurholms kommun). Den största organisationen (Storstockholms brandförsvaret) hade vid samma tid 732 personer anställda, varav det stora flertalet på heltid.¹⁷

¹⁶ Det närmare antalet beror på vad som definieras som en räddningstjänstorganisation när det finns olika typer av avtalssamverkan, se kapitel 7 för en närmare redogörelse.

¹⁷ MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016; uppgift från räddningschefen i Bjurholms kommun samt Storstockholms brandförsvaret, *Årsredovisning 2016*, dnr 106-61/2017.

3.4.2 Personal

Författningskrav

Enligt 3 kap. 14 § LSO ska den personal som för kommunens räkning har att utföra förebyggande verksamhet, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs.

I 3 kap. 15 § LSO anges också att personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunförbund. Därutöver kan det i organisationen ingå räddningsvärn som består av personal som tagits ut med tjänsteplikt. Kommunen kan också överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Dessutom kan kommunen träffa avtal om att en särskild enhet vid en anläggning i kommunen kan ingå i räddningstjänstorganisationen

Räddningschefen är enligt 3 kap. 16 § LSO räddningsledare med de befogenheter som följer med den befattningen (se nedan). Räddningschefen får utse andra behöriga personer att vara räddningsledare. I de kommunala räddningstjänstorganisationerna sker det också som en del i den normala organisationsstrukturen för att det alltid ska finnas tillgängliga räddningsledare.

Regeringen har, med stöd av 3 kap. 16 § andra stycket LSO, i 3 kap. 9 och 10 §§ FSO bemyndigat MSB att bestämma vilken utbildning som krävs för att vara räddningsledare eller att utföra brandskyddskontroll. MSB och dess föregångare Statens räddningsverk har utfärdat sådana föreskrifter.¹⁸

Vilken personal som kan utföra vissa uppgifter på kommunens vägnar är också beroende av vilka möjligheter till delegation av beslutsfattande som finns. Av 7 kap. 5–8 §§ KL och 3 kap. 12–13 §§ LSO framgår att beslut om föreläggande och förbud utan vite får delegeras till en anställd i den egna kommunen eller en annan kommun. Detsamma gäller i kommunalförbund. Personer som inte är kommun- eller kommunförbundsanställda kan däremot inte få behörighet att besluta på kommunens vägnar.

Till skillnad från verksamheten räddningstjänst och beslut vid tillsyn får kommunen anlita personer som inte är kommunanställda

¹⁸ Se Statens räddningsverks föreskrifter om behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst (SRVFS 2004:9) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll (MSBFS 2014:6).

att utföra sotningsverksamheten. Dessa får också enligt 3 kap. 6 § andra stycket LSO vid brandskyddskontroll meddela förelägganden och förbud som krävs, men inte förena dessa med vite.

Arbetsmiljöverket har också utfärdat föreskrifter med krav på fysisk förmåga och hälsa hos personer som rök- eller kemdyker.¹⁹

Därutöver finns inte några bestämmelser om närmare krav på de personer som ska utföra uppgifterna enligt LSO. Det är i stället kommunen som bestämmer vilken personal som ska anställas och vilka krav ska ställas på personalen för att uppfylla bestämmelsen i 3 kap. 14 § LSO, även om frågan kan vara föremål för statlig tillsyn. Det leder till variationer bland de olika räddningstjänsterna.

MSB ska, framför allt enligt förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor, bedriva grund-, vidare- och påbyggnadsutbildningar inom området. MSB:s utbildningar verkar standardiserande för kompetensen på personalen i de kommunala räddningstjänsterna. Personalen i de kommunala räddningstjänstorganisationer har också i stor utsträckning genomgått de utbildningar som MSB tillhandahåller. Regleringen på området innan LSO trädde i kraft var däremot mer detaljerad och har än i dag en likformande inverkan.²⁰

Personalstruktur

De kommunala räddningstjänsterna organiseras framför allt med heltids- och deltidsbrandmän. Bland heltidsanställda brandmän varierar anställningsvillkoren men de kan likna anställningsvillkoren för andra yrken som har skiftgång eller beredskap.

För deltidsbrandmän gäller särskilda villkor. De har under vissa perioder beredskapstjänstgöring och ska då vara beredda att på några minuter inställa sig på brandstationen om det kommer ett larm. Kraven innebär att deltidsbrandmän under sin beredskap måste bo, arbeta och i övrigt visats i närheten av brandstationen. Det är vanligt att deltidsbrandmän har beredskapstjänstgöring dygnet runt under en vecka var tredje eller fjärde vecka men även en mängd andra varianter förekommer. Utöver detta har deltidsbrandmän övningar och

¹⁹ Se Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om medicinska kontroller i arbetslivet (AFS 2005:6) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (AFS 2007:7).

²⁰ Se t.ex. 2 och 6 §§ räddningstjänstförordningen (1986:1107).

utbildningar. Anställningen innehas normalt vid sidan av en heltidsanställning hos en annan huvudarbetsgivare.

Vid årsskiftet 2016–2017 fanns det enligt statistik från MSB 15 405 anställda i räddningstjänstens utryckningstjänst (se även kapitel 8).

I organisationerna för att utföra verksamheten räddningstjänst finns det förutom heltidsanställda brandmän och deltidsbrandmän även räddningsvärn. Räddningsvärnen består av personer som frivilligt blivit uttagna med tjänsteplikt och de har inte beredskapstjänstgöring som de två andra kategorierna. När de larmas ut sker utryckning i den mån de har möjlighet. Räddningsvärn kan upprätthålla hög uttryckningsdisciplin men organiseringen och uttryckningsdisciplin varierar mellan olika värn.

I många räddningstjänster finns också personal som enbart eller huvudsakligen arbetar med brandförebyggande verksamhet, som till exempel tillsyn. Det finns också personal som endast arbetar med andra funktioner som planering, administration och ledning. Dessutom finns i vissa räddningstjänstorganisationer personer som jobbar inom andra verksamhetsområden om organisationen har fått ett bredare uppdrag av kommunen.

3.5 Den brandförebyggande verksamheten

Kommunen ska enligt 3 kap. 1 § LSO bedriva arbete för att förebygga bränder och skador till följd av bränder (brandförebyggande verksamhet). Kommunerna gör detta framför allt enligt de särskilda skyldigheter de har.

För det första ska kommunen enligt 5 kap. 1 § LSO inom sitt geografiska område utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Den kommunala tillsynen ska avse enskildas skyldigheter enligt 2 kap. 2–4 §§ LSO.

Enligt 2 § har ägare eller nyttjanderättshavare av byggnader och anläggningar en skyldighet att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka samt även i övrigt bedriva brandförebyggande verksamhet. Det innebär exempelvis att man kan ha en skyldighet att ha brandsläckare och brandvarnare. Dessutom kan krav ställas på byggnadstekniska egen-

skaper samt organisatoriskt brandskydd. När det gäller de byggnadstekniska egenskaperna behöver en tillsynförrättare enligt LSO ibland samråda med byggnadsnämnden som utövar tillsyn enligt PBL. Nuvarande eller äldre regler i PBL och Boverkets byggregler har också betydelse för vilket byggnadstekniskt brandskydd som krävs. Det finns inte några närmare föreskrifter om vad som är skäligt brandskydd men MSB och dess föregångare har utfärdat ett antal allmänna råd som rör den frågan.

Av 3 § i samma kapitel framgår att en ägare av vissa byggnader och andra anläggningar ska lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Det gäller när det med hänsyn till brandrisken eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Är det fråga om så kallad farlig verksamhet som bedrivs ska i stället verksamhetsutövaren skicka in denna. I RåL fanns regler om att tillsynsmyndigheten skulle utföra brandsyn men det kravet togs bort med införandet av LSO. Av förarbetena till LSO framgår att avsikten var att den skriftliga redogörelsen ska ligga till grund för bedömningen av brandskyddet. Tillsynsbesök bör göras då det på grund av innehållet i dokumentationen eller av andra skäl finns anledning till detta.²¹ Omfattningen av skyldigheten att lämna in en skriftlig redogörelse, såväl vilka som ska göra detta samt vad den ska innehålla, regleras i 2 kap. 1–2 §§ FSO och i föreskrift från MSB:s föregångare.

För vissa farliga verksamheter finns det enligt 2 kap. 4 § LSO och 2 kap. 3–4 §§ FSO vissa skyldigheter. Verksamhetsutövaren ska i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön. Verksamhetsutövaren ska också göra riskanalyser och har en informationsskyldighet om olyckor som hänt eller det var en överhängande fara för att det skulle hända. Farliga verksamheter är flygplatser och Sevesoverksamheter samt andra verksamheter som Länsstyrelsen i samråd med kommunerna bestämmer.

För genomförande av tillsynen har kommunen vissa befogenheter enligt 5 kap. 2 § LSO. Kommunen har rätt till tillträde i byggnader, lokaler och andra anläggningar. Kommunen får meddela förelägganden och förbud som kan förenas med vite. Om rättelse inte sker kan åtgärd ske på den enskildes bekostnad. I första hand ska kommunen

²¹ Prop. 2002/03:119 s. 60.

dock försöka få rättelse genom råd och uppmaningar innan den använder sig av tvångsmedel.²²

Av 16 § LBE framgår att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ha tillstånd till det. Kommunen ska enligt 17–18 §§ LBE pröva frågor om tillstånd vid hantering av brandfarliga varor förutom när vissa myndigheter hanterar dessa samt hantering och överföring av explosiva varor i vissa fall. Kommunen utövar enligt 21 och 24–25 §§ LBE tillsyn över samma hantering som de prövar frågor om tillstånd. Tillsynen utövas på liknande sätt som enligt LSO. Det finns närmare regler om vilka varor som är brandfarliga och explosiva, hur de ska hanteras m.m. i förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor samt i föreskrifter från MSB.

Förutom tillsyn arbetar kommunerna med rådgivning och information. Enligt 3 kap. 2 § LSO är kommunen skyldig att genom rådgivning, information och på annat sätt hjälpa den enskilde att följa LSO. Det kan vara fråga om allmänt riktad information eller utbildningsverksamhet såväl som direkt rådgivning.²³ Av 1 kap. 7 § LSO framgår också att kommunen ska informera om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns samt om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Enligt 14 § Sevesolagen ska kommunen också se till att allmänheten får tillgång till aktuell information om så kallade Sevesoverksamheter.

Kommunerna, liksom länsstyrelserna, får meddela föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand. Det framgår av 10 kap. 2 § LSO och 2 kap. 7 § FSO.²⁴

Sotningsverksamheten är en annan brandförebyggande verksamhet. Den regleras i 3 kap. 4–6 §§ LSO och delas upp i två delar, själva rengöringen (sotningen) och brandskyddskontrollen. Rengöring ska ske av fasta förbränningsanordningar som inte bara använder gas och deras rökanaler samt av imkanaler i restauranger, storkök och liknande utrymmen. Brandskyddskontrollen är en kontroll från brandskyddssynpunkt av samma föremål som ska rengöras samt vissa andra anordningar som skorstenar, tak och förbränningsanordningar som eldas med gas. Kommunen ansvarar för båda aktiviteterna men får

²² A. prop. s. 119.

²³ A. prop. s. 107.

²⁴ Kommunalförbund får däremot inte meddela sådana föreskrifter, jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 80.

medge en fastighetsägare att utföra eller låta annan utföra rengöringen om det kan ske på ett från brandskyddssynpunkt betryggande sätt. Brandskyddskontrollen ska kommunen ansvara för. Det är vanligt att kommunen, i linje med vad som historiskt gällt med skorstensfejarmästare, överlåter till en privat aktör att utföra både sotning och brandskyddskontroll. Räddningstjänsten är ofta, men inte alltid, ansvarig för upphandling och uppföljning av sotningsverksamheten samt tillståndsgivning till egenotning. Det finns närmare regler om sotningsverksamheten i FSO och i föreskrift utfärdad av MSB.

Räddningstjänsten kan också utföra annan brandförebyggande verksamhet. Exempel på detta kan vara att ha en expertfunktion mot andra kommunal förvaltningar, inte minst byggnadsnämnden, samt lämna information som går utöver vad LSO kräver.

Det som anförts har hittills endast berört räddningstjänstorganisationen och sotningsväsendet men även andra kommunala förvaltningar arbetar med brandförebyggande verksamhet. En av avsikterna med LSO var just att öka det tvärsektoriella arbetet. Det varierar dock i betydande mån vad andra förvaltningar gör. Byggnadsnämnden har ett ansvar för att framför allt granska byggherrens egenkontroll av brandskyddet för de byggnader som uppförs. I övrigt kan andra förvaltningar arbeta brandförebyggande, till exempel förekommer det att hemtjänsten kontrollerar brandvarnare och lämnar information vid deras verksamhet hos enskilda.

Räddningstjänsterna är ändå de som huvudsakligen utövar det brandförebyggande arbetet. I fråga hur mycket tid som avsatts till detta finns statistik som ger en viss bild. Enligt MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016 avsatte kommunerna 213 årsarbetskrafter på tillsyn enligt 5 kap. 1 § LSO och 235 årsarbetskrafter på information och rådgivning enligt 3 kap. 2 § LSO.²⁵

²⁵ MSB gör tillsammans med länsstyrelserna årliga uppföljningar av kommunernas verksamhet enligt LSO. I undersökningen svarar räddningstjänstorganisationerna på frågor om sin verksamhet. Dessa uppföljningar benämns i betänkandet som MSB:s årsuppföljningar av LSO.

3.6 Räddningsinsatser och annan utryckning

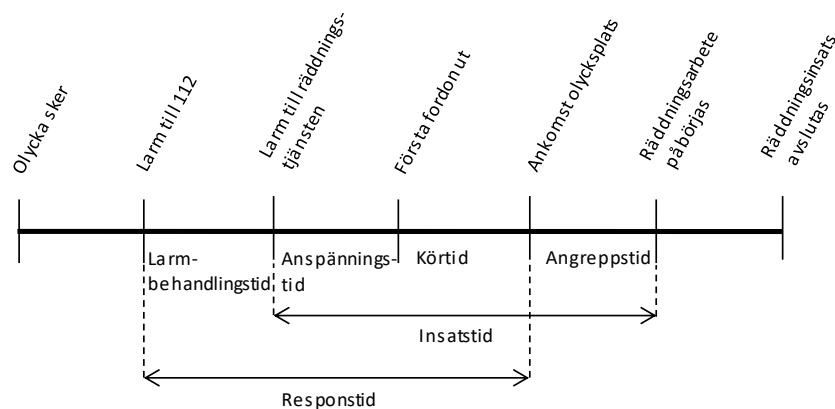
3.6.1 Insatser

En av huvuduppgifterna för räddningstjänsten är att upprätthålla beredskap för insatser vid larm. Utryckning sker oftast för en räddningsinsats enligt LSO. Det förekommer dock allt oftare att räddningstjänsten rycker ut på andra uppdrag. Det är särskilt vanligt att kommunerna upprättar avtal med landstingen om att räddningstjänsten ska larmas när det blir en akut sjukdomssituation som till exempel hjärtstopp. Brandstationerna har sådan spridning att räddningstjänstpersonal ofta kan vara på plats innan ambulans. 85 procent av räddningstjänsterna utförde sådana uppdrag år 2016.²⁶ Den verksamheten brukar benämnas i väntan på ambulans (IVPA). Andra uppdrag som förekommer är bland annat att räddningstjänsten rycker ut som stöd till polis eller vid så kallade trygghetslarm.

Vid utryckning utgår räddningsstyrkan traditionellt från en brandstation när de larmas ut. Tiden från det att en olycka inträffar till dess att räddningstjänstpersonal kan sätta in åtgärder mot den har stor betydelse för vilka skador olyckan får. Känsligheten för tidsfaktorn varierar mellan olika olyckstyper. När det gäller räddningsinsatser är det särskilt drunkning följt av brand i byggnad och trafikolyckor som kan vara särskilt tidskänsliga.²⁷ Tiden från det att larm går ut till räddningstjänsten till dess att första fordonet åker iväg benämns anspänningstid. För heltidsanställd räddningstjänstpersonal är målet normalt att anspänningstiden inte ska överstiga 90 sekunder. För deltidsbrandmän varierar anspänningstiden men ofta ligger den i intervallet 4–8 minuter. Det är dock vanligt förekommande att någon ur deltidsstyrkan har ett mindre räddningsfordon med sig vid beredskap och kan då som första insatsperson (FIP) ha en lägre anspänningstid.

²⁶ MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016.

²⁷ Henrik Jaldell, *Tidsfaktorns betydelse vid räddningsinsatser – en uppdatering av en samhälls-ekonomisk studie*, Räddningsverket, 2004, s. 7.

Figur 3.1 Tidsbegrepp vid räddningsinsats

Figuren ovan visar en tidsaxel med några begrepp för tiden från att en olycka sker till dess att räddningstjänstens räddningsarbete kan påbörjas. Tiden att köra till olycksplatsen benämns körtid och varierar starkt men är ofta det moment som tar mest tid. Angreppstiden är tiden från ankomsten till olycksplatsen till insatsen påbörjas. Responstid är hela tiden från det att larm inkommer till SOS Alarm till dess att räddningstjänsten är på olycksplatsen. Under år 2015 hade 61 procent av räddningsinsatserna en responstid på mindre än 10 minuter och 93 procenten responstid under 20 minuter.²⁸

Det bör i sammanhanget nämnas att räddningsarbetet kan påbörjas av andra personer som är på plats innan räddningstjänstpersonalen. En annan viktig del ur ett helhetsperspektiv på olyckshanteringen är tiden mellan det att en olycka sker och en person eller ett tekniskt system uppfattar olyckan och bestämmer sig för att larma.

3.6.2 Antal och typ av insatser

MSB sammanställer de händelserapporter, tidigare insatsrapporter, som räddningstjänsterna upprättar efter varje insats. Den senast tillgängliga statistiken för insatser avser år 2015.²⁹ Totalt rapporterades 97 502 insatser enligt LSO, varav 51 970 fall avsåg faktiska olyckor

²⁸ MSB:s statistikdatabas Indikatorer, Data och Analys (IDA), hämtat 2017-09-07.

²⁹ Statistiken i avsnittet är, där annat inte anges, hämtade från tabellbilagan till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Räddningstjänst i siffror 2015, 2016*.

eller tillbud och 45 532 var larm utan tillbud. Larmen utan tillbud bestod till största del, i 35 957 fall, av automatlarm. Av tabellen 3.1 nedan framgår hur insatserna till faktiska olyckor och tillbud fördelar sig på olika typer av händelser.

Tabell 3.1 Antal räddningsinsatser till faktiska olyckor år 2015

Olycka/tillbud	Antal insatser
Brand i byggnad	9 497
Brand ej i byggnad*	13 288
Trafikolycka	18 327
Utsläpp av farligt ämne	2 768
Drunkning/-tillbud	485
Nödställd person	1 817
Nödställt djur	490
Stormskada	1 354
Ras/skred	67
Vattenskada	1 144
Annan	2 733
Totalt	51 970

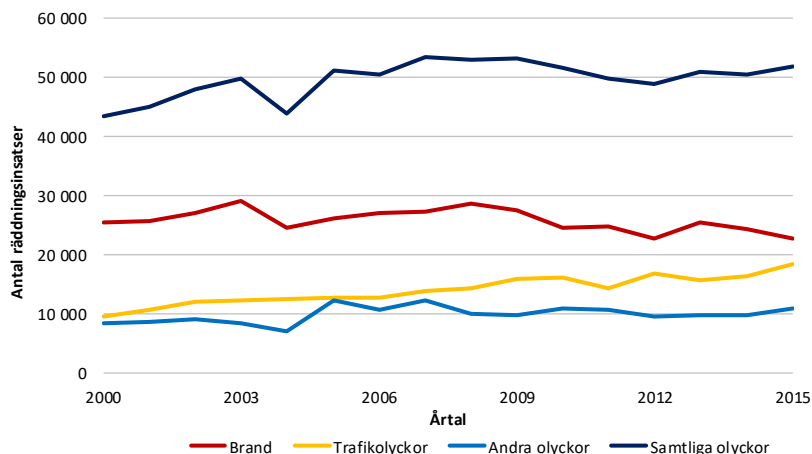
* Denna kategori avser alla typer av bränder som inte sker i byggnad t.ex. fordonsbränder, bränder i skog eller gräs och bränder i papperskorgar.

Som framgår av tabellen skedde de flesta räddningsinsatserna på grund av bränder och trafikolyckor. De stod tillsammans för närmare 80 procent av alla olyckor och tillbud som ledde till en räddningsinsats.

Vid de olyckor som föranledde räddningsinsats enligt LSO rapporterades att det omkom totalt 632 personer medan 2 663 personer blev svårt skadade och 13 939 personer skadades lindrigt. Trafikolyckorna är den olyckskategori där flest personer omkom (47 procent av de som omkom) och skadades (87 procent av de skadade). Många omkom också vid bränder (16 procent) och drunkning (19 procent). Enligt statistik från Svensk Försäkring, som är en branschorganisation för försäkringsföretagen, var skadekostnaden för brand och åska närmare 4,5 miljarder kronor under år 2016 för deras medlemmar.³⁰

Antalet räddningsinsatser varierar från år till år. Utvecklingen av räddningsinsatser enligt LSO till faktiska olyckor eller tillbud visas nedan i figur 3.2.

³⁰ Svensk Försäkring, *Årsstatistik 2016 för Hem-, villa-, fritids-, båt-, rese- och företagsförsäkring*.

Figur 3.2 Antal räddningsinsatser till faktiska olyckor år 2000–2015

Beroende på vilken tidsperiod man utgår ifrån och om hänsyn tas till den ökade befolkningmängden kan olika slutsatser om trender dras. MSB har exempelvis konstaterat att antalet insatser för tiden 2006–2015 visar en statistiskt säkerställd nedåtgående trend om hänsyn tas till förändringar i befolkningmängd.³¹ Den tydligaste trenden oavsett beräkningsätt är att antal räddningsinsatser till trafikolyckor har ökat under de senaste 15 åren, från 9 605 insatser till 18 327 insatser. Utvecklingen i övrigt är inte lika tydlig även om antalet insatser till bränder har blivit något färre de senaste åren.

I den nu presenterade statistiken ingår inte uttryckningar som räddningstjänsten gjorde på annan grund än som räddningsinsats enligt LSO. En del räddningstjänster rapporterar inte den statistiken till MSB och den är därför inte komplett.³² De fall som har rapporterats till MSB för år 2015 är 25 911 händelser. Av dessa avser huvuddelen, 16 213 fall, IVPA och annan hjälp till ambulans. Förhållandena varierar över landet avseende vilka uttryckningar som sker. Det kan exempelvis illustreras av att vissa landsting och räddningstjänster inte har avtal om IVPA medan flera räddningstjänster som har sådant avtal rapporterar att de har fler uttryckningar för IVPA än för räddningsinsatser enligt LSO.

³¹ MSB, *UB Lägesanalys*, dnr 2016-3006, 2016, s. 125.

³² MSB, *Räddningstjänst i siffror 2015*, s. 46.

3.6.3 Ledning vid räddningsinsats

Av LSO framgår att det är en person, räddningsledaren, som ska leda räddningsinsatsen. Det är enligt förarbetena för att åstadkomma en enkel och fast ledningsorganisation vid räddningsinsatser.³³ Det är som tidigare nämnts räddningschefen som är räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Räddningschefen kan utse en annan person att vara räddningsledare, men behåller ändå det övergripande ansvaret för verksamheten. Räddningschefen kan till exempel behöva fördela resurser mellan olika samtidigt pågående räddningsinsatser. Räddningschefen kan lämna instruktioner och begränsningar i befogenheter till den utsedde räddningsledaren. Räddningsledaren ska då följa dessa och om det inte sker kan räddningschefen återkalla uppdraget.³⁴

Det kan förekomma att en räddningsinsats berör flera kommuners område. Av 3 kap. 16 § tredje stycket LSO framgår att det i först hand är räddningsledarna från berörda kommuner som ska komma överens om vem som ska leda insatsen. Om de inte gör det ska den eller de länsstyrelser som är berörda bestämma det.

I de kommunala räddningstjänsterna finns det i praktiken betydande variationer i den operativa organisationen vid räddningsinsatser, både mellan räddningstjänster och inom en organisation beroende på storleken och komplexiteten av en insats. Både själva organisationen med antal befattningsnivåer och vem som utses till räddningsledare varierar. I vissa mindre räddningstjänster är det vanligt att all personal som är i tjänst i form av en räddningschef i beredskap samt en räddningsstyrka finns på platsen för räddningsinsatsen. Då sker all ledning på plats. I andra större organisationer kan räddningsstyrkor och befäl på plats ledas av överordnade befäl från en ledningscentral med stödfunktioner. Vid större händelser kan även detta byggas ut med fler befattningsnivåer och ledningsstaber som stöd.

³³ Prop. 2002/03:119 s. 78.

³⁴ A. prop. s. 78–79.

Räddningsledarens befogenheter

Räddningsledaren har i LSO fått en stark ställning för att möjliggöra en effektiv räddningsinsats. I förarbetena till RåL betonades att räddningsledaren måste ha möjlighet att utföra de åtgärder som krävs för att en räddningsinsats ska bli verkningsfull i en akut situation.³⁵

Enligt 6 kap. 2 § LSO får räddningsledaren vid en räddningsinsats göra omfattande ingrepp i annans rätt. Räddningsledaren får bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp. Det gäller om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt och ingreppet är försvarligt.

Enligt 1 § första stycket i samma kapitel har personer mellan 18 och 65 år också tjänsteplikt och är skyldiga att när det behövs medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Räddningsledaren får besluta att en person ska tas ut med tjänsteplikt och denna är då skyldig att delta i räddningsinsatsen. I sammanhanget bör nämnas att det är ovanligt att räddningsledaren använder den befogenheten. Vanligare är däremot att personer uttas med tjänsteplikt att ingå i räddningsvärn vilket nämnden kan besluta enligt tredje stycket i samma paragraf.

Enligt 6 kap. 7 § LSO framgår att statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Det gäller dock med begränsningen att myndigheten eller kommunen ska ha lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

3.6.4 Efter insatsen

Av 3 kap. 9 § LSO framgår att räddningsinsatsen pågår till dess att räddningsledaren fattar beslut om att avsluta den. Räddningsledaren ska då underrätta ägaren eller nyttjanderättshavare till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behov av bevakning, restvärde-skydd, sanering och återställning. Om det behövs övervakning på grund av risken för nya olyckor och den inte utförs får räddningsledare utföra bevakning på ägarens eller nyttjanderättsinnehavarens bekostnad.

³⁵ Prop. 1985/86:170 s. 87 f.

Enligt 3 kap. 10 § LSO ska kommunen se till att olyckan undersöks när räddningsinsatsen är avslutad för att i skälighetsomfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen genomförts.

Det sker genom att händelserapporter, tidigare insatsrapporter, upprättas efter varje räddningsinsats. Händelserapporten innehåller bland annat uppgifter om olyckan och dess orsak samt insatsens utförande. Dessa händelserapporter ligger bland annat till grund för statistik som MSB tar fram. Utöver den händelserapportering som gjordes efter varje insats så gjorde räddningstjänsterna i riket en mer omfattande olycksundersökning i 715 fall under 2016.³⁶

3.6.5 Närmare om alarmering

Enligt 6 kap. 10 § LSO ska kommunerna och de statliga myndigheterna som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Alarmering är ett brett begrepp. Det avser först allmänhetens möjligheter att larma räddningsorganen. Det innefattar också utlarmning av räddningsorganens resurser. Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också till exempel hjälptelefoner för omgående alarmering.

Det är vanligt att räddningsinsatser inleds efter att en hjälpsökande ringer SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) på nödnumret 112. SOS Alarm utför en intervju med den hjälpsökande och larmar ut räddningstjänsten. Variationerna i larmhanteringen är dock stora beroende på organisation hos de kommunala räddningstjänsterna. Vissa räddningstjänster, särskilt i storstadsområdena, har räddnings- eller ledningscentraler som kan ta över delar av larmhanteringen. Det kan vara att ta över samtalet efter SOS Alarms initiala mottagande av detta samt larma ut resurser och dirigera dessa. Andra varianter är att personal från räddningstjänsten kopplas in på medlyssning och själva larmar ut resurser eller bara kopplas in på medlyssning medan SOS Alarm i övrigt hanterar alarmeringen.

En annan, kvantitativt vanligare, larmväg är automatiska larm som kan vara kopplade till SOS Alarm eller direkt till räddningstjänsten.

³⁶ MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016.

3.7 Höjd beredskap

Under höjd beredskap har kommunal räddningstjänst ytterligare uppgifter utöver de som de normalt utför. Enligt 8 kap. 2 § LSO ska kommunal räddningstjänst vidta åtgärder i syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig. Det rör sig bland annat om upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden samt att utföra åtgärder till skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Räddningstjänstpersonalen ska också delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd.

3.8 Statliga myndigheter och den kommunala räddningstjänsten

Staten utövar tillsyn och ger stöd till kommunerna genom länsstyrelserna på regional nivå och MSB på central nivå. Att de ska utöva tillsyn framgår av 5 kap. 1 § LSO. Det anges också särskilt i 1 kap. 5 § att länsstyrelserna ska hjälpa kommunerna med information och rådgivning.

Enligt förarbetena är avsikten att det primärt är länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över kommunerna medan MSB i först hand ska kontrollera och ge stöd till länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelsernas tillsyn ska inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella målen, lagens verksamhetsmål och verksamhetsmålen i handlingsprogrammen.³⁷

Liksom vid statlig tillsyn av kommunerna på de flesta andra områden har länsstyrelserna och MSB inte några direkta till tillsynen kopplade sanktionsmöjligheter. Däremot kan regeringen, på framställan av MSB, besluta om att ändra kommunala handlingsprogram, vilket framgår av 3 kap. 3 § tredje stycket och 8 § tredje stycket LSO och 3 kap. 5 § FSO.

MSB har också ett betydligt vidare uppdrag än att utöva tillsyn och tillsynsrådgivning. Enligt myndighetens instruktion ska MSB bland annat ansvara för skydd mot olyckor i den mån ingen annan myndighet gör det och myndigheten har flera specificerade uppgifter

³⁷ Prop. 2002/03:119 s. 73 f.

inom området.³⁸ MSB bedriver därför grund-, vidare- och påbyggnadsutbildningar på räddningstjänstområdet, utvecklar och tillhandahåller teknik- och metodstöd, finansierar forskning, sammanställer statistik, gör uppföljningar och utvärderingar, tillhandahåller nationella förstärkningsresurser för olyckor, samordnar olika aktörer, fördelar bidrag samt lämnar annat stöd på området.

Slutligen bör nämnas att enligt 1 kap. 6 § LSO ska kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO samordna verksamheterna samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Avsikten är enligt förarbetena att resurser i kommunal och statlig räddningstjänst ska utnyttjas gemensamt samt att samarbete ska ske med andra myndigheter som har uppgifter som berör räddningstjänstområdet.³⁹ Av 4 kap. 31 § FSO framgår också att statliga myndigheter som har lämpliga resurser för att delta i räddningssatser är skyldiga att medverka i planläggningen av räddningstjänst och vid övningar i räddningstjänst.

3.9 Finansiering och ersättning

Kommunerna ska stå kostnaderna för sin brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Kommunernas intäkter i allmänhet kommer huvudsakligen från skatteintäkter men även allmänna och specialdestinerade bidrag från staten kan vara stora inkomstkällor. Avgifter utgör också en inkomstkälla som inte är försumbar. Det finns även andra mindre inkomstkällor.

Det brandförebyggande området är ett av de områden där kommunerna får intäkter genom avgifter. Enligt 3 kap. 6 § och 5 kap. 4 § LSO samt 27 § LBE får kommunen ta ut avgifter vid tillsynsbesök enligt 2 kap. 2 § LSO, för sotning och brandskyddskontroll samt vid tillståndsprövning och tillsyn enligt LBE. Enligt den så kallade självkostnadsprincipen som framgår av 2 kap. 6 § KL får kommunen inte ta ut högre avgift än som motsvarar kostnaderna för den tjänst eller nytta som kommunen tillhandahåller. Det finns även viss möjlighet att få intäkter vid uppdragsverksamhet inom området.

Enligt 7 kap. 1 § LSO har en kommun rätt till skälig ersättning om den medverkar i annan kommuns eller statlig räddningstjänst.

³⁸ Se förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

³⁹ Prop. 2002/03:119 s. 103.

Av 2 § i samma kapitel framgår också att kommunen har rätt till ersättning av staten för räddningsinsatser som beror på vissa utsläpp i vatten av olja eller andra skadliga ämnen som skett utanför kommunernas ansvarsområde och i vissa vattendrag. Ersättning lämnas bara för den del som överstiger ett visst belopp vars beräkningsgrunder finns i 7 kap. 1 § FSO. För kommunala räddningsinsatser som medför betydande kostnader får kommunerna också statlig ersättning enligt 7 kap. 3 § LSO. Avdrag ska dock göras med en självrisk vars beräkningsgrunder finns i 7 kap. 2 § FSO.⁴⁰

Staten ger många kommuner betydande bidrag genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet som regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och tillhörande förordning. Det varierar dock stort hur mycket medel som enskilda kommuner får och det finns även kommuner som är nettobetalare. En del i utjämningssystemet är kostnadsutjämningen som baseras bland annat på en komponent som ska kompensera för merkostnader för räddningstjänst i kommuner med lågt lokalt befolkningsunderlag och låg invånartäthet. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån fick 75 kommuner kompensation i denna komponent för utjämningsåret 2017.⁴¹

3.10 En framåtblick

Vi vill avsluta det här kapitlets beskrivning av räddningstjänsten genom att redogöra för några huvuddrag i en studie som behandlar framtida utmaningarna för räddningstjänsten. I studien *”Framtidsstudie år 2030 – Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation”*⁴² har tre författare utifrån en bred omvärldsanalys försökt identifiera räddningstjänstens framtida utmaningar.

Författarna inleder med att identifiera övergripande trender och dess konsekvenser för samhället och räddningstjänsten. Några av trenderna och deras effekter är följande. Klimatförändringar leder till extremare väder som till exempel höjda havsnivåer, torka med brandrisker och skyfall med översvämningar. Detta liksom en mer konfliktfylld värld med terrorattentat leder till fler stora och spektakulära

⁴⁰ I statens budget utgår ersättning inom anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. i utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

⁴¹ Statistiska centralbyrån, *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, utjämningsår 2017, utfall*.

⁴² Per Florén, Göran Krafft och Peter Pernemalm, *Framtidsstudie år 2030 – Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*, MSB, 2016.

räddningsinsatser. Urbaniseringen leder till mindre utrymme i städer för uttryckning och ger rekryteringsproblem på landsbygden. En omställning från fossila bränslen ger förändrade förhållanden med nya risker och utmaningar. Förändrad befolkningssammansättning och nya värderingar leder till nya utmaningar som bland annat att skapa förtroende och kommunicera med allmänheten. Den tekniska utvecklingen ger möjlighet att använda ny teknik för en förbättrad förmåga men leder också till nya hot.

Författarna drar flera slutsatser om vad räddningstjänsten behöver göra för att möta framtiden, bland annat följande. För att klara de alltmer frekventa stora räddningsinsatserna behövs mer samverkan över både geografiska och organisatoriska gränser. Det behöver samverkas med aktörer som kommunala räddningstjänstorganisationer inte i samma utsträckning arbetar tillsammans med i dag. Det handlar om att skaffa samarbeten och förmåga att ta till sig nya metoder, planera och att kunna kommunicera med legitimitet. Det gäller även att vara hela samhällets räddare utifrån ett mångfalds- och jämställdhetsperspektiv. Samverkan behöver även ske på nationell nivå. Samtidigt måste hanteringen av de vanligare räddningsinsatserna utvecklas. Även om den operativa delen alltså är viktig behövs mer långsiktighet och förebyggande arbete. Räddningstjänsten behöver vidare ta tillvara de möjligheter den tekniska utvecklingen ger. Räddningstjänsterna behöver också rekrytera och utbilda personal som har kunskap och inställning för att möta de nya situationerna. Man bör försöka att förbereda sig på det oförutsägbara.

Författarna anser att även om utmaningarna kan bli krävande kan räddningstjänsten klara av dem, om man är beredd att ta in ny kunskap, omvärdera gamla sanningar och i samarbete bygga ny kunskap och nya metoder. Det ser författarna även som det största hotet mot räddningstjänstorganisationerna, att de inte förmår detta.

4 Styrning och förvaltningsorganisation

Alla bestämmelser där staten reglerar kommunal verksamhet innebär statlig styrning av verksamheterna. De flesta frågor i betänkandet rör alltså styrning i vid bemärkelse. I det här kapitlet behandlar vi frågorna om statens övergripande styrning av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet. I det sammanhanget behandlar vi också bestämmelser om kommunernas förvaltningsorganisation.

Vi ger i kapitlet vår syn på styrningen inom området som vi sedan tar med oss till följande kapitel.

4.1 Styrning av kommunernas verksamhet med skydd mot olyckor

4.1.1 Allmänt om statens styrning av kommunal verksamhet

Av 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att det kommunala självstyret är en grundläggande princip för vårt statsskick. Det kommunala självstyret är avsett att vara ett medel för demokrati genom att människor kan ha medinflytande på angelägenheter som berör dem och öka effektiviteten genom decentralisering. Det kommunala självstyret är dock inte totalt och gränserna för detta sätts ytterst av riksdagen. Enligt 14 kap. 3 § RF bör dock inte inskränkningar i den kommunala självstyrelsen gå utöver vad som är nödvändigt för de ändamål som föranlett inskränkningen. Av 8 kap. 2 § RF framgår också att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer, för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas i lag.

Skälen för statens styrning av de kommunala verksamheterna, och därmed inskränkningen av det kommunala självstyret, varierar. Ett skäl för statlig styrning kan vara att det på många områden finns ett nationellt intresse av likvärdighet i samhällsservicen i hela landet. Ett annat skäl kan vara säkerställa rättssäkerhet för enskilda.¹

Statens styrning av de kommunala verksamheterna tar sig olika uttryck och olika indelningar av styrningen kan göras. Vi har valt att göra följande indelning. *Författningsstyrning* är styrning på sakområdet genom lagar, regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter. Styrningen följs ofta upp genom tillsyn. *Finansiell styrning* är en form av styrning där staten använder skatter, bidrag och andra finansiella styrmedel för att åstadkomma ett önskat beteende. *Kunskapsstyrning* är när staten sprider kunskap, informerar och lämnar råd för att få till stånd en viss utveckling. *Annan styrning* kan vara exempelvis frivilliga överenskommelser mellan staten och kommuner (som ofta innehåller en finansiell komponent) samt tillsättande av nationella samordnare.

Författningsstyrning kan i sin tur delas upp i *målstyrning* och *detaljstyrning* (som även kan motsvara begreppet regelstyrning). Med målstyrning menar vi att målen för en verksamhet sätts upp och utföraren är fri att själv välja väg för att nå dit. Med detaljstyrning menar vi att inte bara målen bestäms utan också hur utföraren ska nå målen.

4.1.2 Statens övergripande styrning av kommunal räddningstjänst

Statens styrning av den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten utgår från författningsstyrning genom framför allt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) samt i någon mån myndighetsföreskrifter. Författningsstyrningen kan i huvudsak kategoriseras som målstyrning och den utgår från nationella mål i LSO. Det finns dock många inslag av detaljstyrning, till exempel kravet på att handlingsprogram ska upprättas och en reglering att personal som ingår i en organisation för räddningstjänst ska vara anställd i kommun eller kommunförbund. För att statens målstyrning ska vara tillräckligt effektiv är avsikten att länsstyrelserna ska utöva regional tillsyn av

¹ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna* (2016:24), 2016, s. 28.

kommunernas verksamheter och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utöva central tillsyn.

MSB är central myndighet på området men har en begränsad rätt att meddela föreskrifter. MSB:s huvudsakliga styrning sker i stället genom kunskapsstyrning. MSB gör analyser och utvärderingar, genomför utbildningar, upprättar vägledningar, informerar samt ger råd och stöd. Länsstyrelserna har också ett uppdrag att stödja kommunerna med råd och information.

Någon tydlig direkt finansiell styrning av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst finns inte. De specialdestinerade medel som kommunerna får av staten har de rätt till enligt LSO och FSO för vissa mer sällan förekommande räddningsinsatser.

4.1.3 Kommunernas styrning av räddningstjänsterna

Den övergripande organisationen av den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten regleras i LSO endast med avseende på vilken nämnd som ska vara ansvarig för verksamheterna. Utgångspunkten är att en eller flera egna nämnder ska ansvara för verksamheterna. Kommunerna kan i samverkan med andra kommuner i stället låta en gemensam nämnd ansvara för verksamheterna eller överlåta skötseln av dessa till ett kommunalförbund. Kommunerna kan också avtala om att en annan kommun ska utföra hela verksamheterna eller delar av dessa. Här nedan utvecklas styrningen först i fallet att organisationen räddningstjänsten sorterar under en nämnd i den egna kommunen.

Reglerna för kommunernas styrning av de kommunala förvaltningarna finns i huvudsak i kommunallagen (2017:725), förkortad KL. För räddningstjänstorganisationen finns därutöver några specifika bestämmelser i LSO.

Ytterst ansvarig för kommunens verksamheter är kommunfullmäktige som är främsta beslutande organ i kommunerna. Kommunfullmäktige ska enligt LSO styra räddningstjänsten genom att anta handlingsprogram som ska gälla för en mandatperiod. Programmen ska bland annat innehålla mål för det förebyggande arbetet och räddningstjänsten. Kommunfullmäktige styr också på andra sätt. Framför allt genom att fullmäktige sätter de ekonomiska ramarna för verksamheterna genom årlig budget samt genom verksamhetsplaner. Det

är också vanligt att planeringen för budget och verksamhet sker på tre års sikt. Utöver detta kan kommunfullmäktige till exempel styra genom andra långsiktiga visioner eller mål samt program om investeringar. Långsiktiga mål, visioner och policys kan direkt avse räddningstjänstens verksamhet men det kan även vara övergripande mål i kommunen om till exempel jämställdhet eller miljö. Fullmäktige utser också ledamöter i nämnderna.

Under fullmäktiges övergripande styrning är det en nämnd som ansvarar för uppgifterna enligt LSO och styr räddningstjänstorganisationen. Det kan vara en särskild nämnd för uppgifter enligt LSO, en nämnd som även har hand om andra verksamheter eller kommunstyrelsen (som är en nämnd med särskild ställning). När kommunstyrelsen inte är räddningsnämnd har den ändå en roll i styrningen. Styrelsen ska nämligen leda och samordna hela kommunens förvaltning samt ha uppsikt över andra nämnders verksamhet. Den nämnd som ansvarar för verksamheterna styr bland annat med budget, verksamhetsplanering och uppföljning som är på mer detaljnivå än fullmäktiges motsvarande styrmedel. Hur nämnden använder dessa styrmedel och annan mer direkt styrning kan variera betydligt mellan olika kommuner.

För verksamheten räddningstjänst finns det fler regler om ledning. Det är räddningschefen som enligt LSO ska ansvara för att verksamheten räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Enligt förarbetena till LSO ska räddningschefen utöva sitt uppdrag under de mål som finns i lag och i handlingsprogrammen. I det sammanhanget är särskilt bestämmelsen i 7 kap. 1 § KL intressant. Av den följer nämligen att det finnas en kommundirektör i kommunen som ska ha den ledande ställningen och vara chef för den förvaltning som finns under kommunstyrelsen. I förarbetena till bestämmelsen anges att den ledande ställningen innebär att direktören inte kan underordnas annan tjänsteman men av det följer inte att direktören måste vara chef över andra förvaltningschefer.² Närmare hur kommunen därutöver ska organisera ledningen av förvaltningarna är inte reglerat.

Det är alltså fullt möjligt och förekommer att räddningstjänsten ingår i en kommunal förvaltning där annan än räddningschefen är förvaltningschef. Det är också numera obligatoriskt om räddnings-

² Prop. 2016/17:171 s. 195 och 380.

tjänsten är en del i styrelsens förvaltning om inte direktören är räddningschef. Räddningschefen är alltså underställd nämnden och i vissa fall andra förvaltningschefer, men har samtidigt en självständig ställning.

Det är inte närmare reglerat hur kommunens ledning av den brandförebyggande verksamheten ska organiseras på tjänstemannanivå.

I kommunerna utförs revision på fullmäktiges uppdrag. Revisorerna ska årligen i den omfattning som följer av god revisionssed granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Revisorerna ska pröva om verksamheterna sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska årligen till fullmäktige lämna en revisionsberättelse med resultatet av revisionen.

Förhållanden vid organisering i kommunalförbund är något annorlunda. Kommunalförbund är en egen juridisk person som kan ta över skötseln av kommunala angelägenheter, exempelvis uppgifter enligt LSO. Kommunalförbundets grundläggande regler finns i en förbundsordning som antas av medlemskommunernas fullmäktige. Förbundet styrs av en beslutande församling, som kan vara en direktion eller fullmäktige. Ledamöterna till den beslutande församlingen utses av medlemskommunernas fullmäktige. Förbundsstyrelse tillsätts av förbundsfullmäktige eller utgörs av förbundsdirektionen. Revisorerna väljs av förbundsfullmäktige och utses i direktionsfallen enligt vad som anges i förbundsordningen. Förbunden styrs i övrigt huvudsakligen av samma regler som kommuner.

Vid gemensam nämnd ingår denna i en av kommunernas organisation. Ledamöterna väljs av de samverkande kommunerna. Om en kommun genom avtal överlåter till annan kommun att utföra uppgifterna enligt LSO har fortfarande den förstnämnda kommunen ett ansvar för uppgifterna.

Kommunstyrelsen i kommunen ska även ha uppsikt över gemensamma nämnders och kommunalförbunds verksamhet.

4.2 En stark kultur

Kulturen i räddningstjänsten diskuteras. Där finns en stark kultur med kåranda, sammanhållning, kamratskap och att lita på varandra. Kårandan kan ha en baksida med uniformitet, fördomar, exkluderande

och manlig jargong. Detta har uppmärksammats bland annat i forskningen.³

Enligt kritiken mot kulturen i räddningstjänsten är denna det största hindret mot utveckling. Det rör bland annat att använda resurser som inte nyttjas tillräckligt till det förebyggande arbetet och att få till stånd en mindre traditionell rekrytering.

Många räddningstjänster har genomfört ett framgångsrikt arbete för en bättre och mer utvecklande kultur. Detta har krävt engagemang, utbildning och uthållighet. Det handlar om ledarskap, medarbetarskap och arbetsmiljö.

4.3 Styrningen har brister

4.3.1 De nationella målen ger inte konkret styrning

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. (1 kap. 1 § LSO)

Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. (1 kap. 3 § LSO)

Ovan citeras bestämmelserna med de två nationella målen som målstyrningen utgår ifrån. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att avsikten var att målen skulle vara av riktningsgivande och övergripande karaktär utan att för den skull vara uttömmande och fulla av detaljer. Avsikten var att kommunerna skulle bryta ned dessa till lokalt anpassade verksamhetsmål. Verksamhetsmålen tillsammans med de nationella målen skulle vara grunden för uppföljning och utvärderingen. Det var sedan en uppgift för de statliga tillsynsmyndigheterna att se till att kommunerna uppfyllde målen.⁴

Vid en utvärdering av LSO som MSB genomförde år 2015 blev slutsatsen att det är svårt att förstå och tolka vad begreppen i de

³ Se t.ex. Ulrika Jansson, *Vem styr? "Kulturen och traditionen! En kombination av politik, chefer, kultur och fack i någon härlig blandning" – En studie om chefers och politikers föreställningar om styrning, ledning och ledarskap i kommunal räddningstjänst*, MSB, 2017.

⁴ Prop. 2002/03:119 s. 43 f.

nationella målen innebär.⁵ MSB har senast under år 2017 vidhållit den bedömningen i sin redovisning av regleringsbrevsuppdrag 4. Av Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete år 2015 framgår också att en majoritet av länsstyrelserna delade den uppfattningen.⁶ Även Statskontoret har vid enkätundersökning till kommunerna sett att flera kommuner upplever målen i LSO som svåra att omsätta.⁷ Vid våra kontakter med räddningstjänster, kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter och organisationer har det varit en återkommande synpunkt att begreppen inte är tillräckligt konkreta för att kunna tillämpas.

Nyckelbegreppen i de nationella målen är tagna för sig alltför abstrakta. Det är svårt att bryta ned målen att skyddet mot olyckor ska vara *tillfredställande* och *likvärdigt* med hänsyn till de lokala förhållandena eller att räddningsinsatserna ska ske inom *godtagbar tid* och på ett *effektivt sätt*.

Kommunerna har därför svårigheter att bryta ned de nationella målen till lokala verksamhetsmål på ett likvärdigt sätt. Tillsynsmyndigheterna har inte heller förutsättning att utvärdera kommunernas verksamheter mot en nationell standard eller bedöma om kommunerna satt upp tillräckligt ambitiösa verksamhetsmål. Följden blir att det är svårt att följa upp verksamheterna och garantera ett likvärdigt skydd över landet. Det finns därmed ett större utrymme för variation i ambitionsnivå för kommuner.

Svårigheterna med mål som inte är tillräckligt konkreta blir särskilt tydligt när det är många aktörer som ska tolka reglerna. Kommunerna, länsstyrelserna, MSB och andra aktörer ska tolka begreppen och det är inte förvånande att det kan bli en avsevärd skillnad i vad som konkret läggs i målen.

Sammantaget är det vår uppfattning att de nationella målen har en för hög abstraktionsnivå för att självständigt utgöra grunden för en effektiv statlig målstyrning på området. Vi noterar också särskilt att det finns ett övergripande nationellt mål för skyddet mot olyckor och ett specifikt för verksamheten räddningstjänst, men inget specifikt mål för den förebyggande verksamheten.

⁵ MSB, *LSO under tio år – En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*, 2015, s. 19 f.

⁶ Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RIR 2015:18)*, 2015, s. 32–33 och 41.

⁷ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna* (2016:24), s. 144.

4.3.2 Handlingsprogrammen har brister

Kommunerna ska enligt LSO anta handlingsprogram både för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten.

En avsikt med handlingsprogrammen är att de ska vara styrande för verksamheterna. En lokal riskidentifiering, -analys och -bedömning ska göras och redovisas i handlingsprogrammen. Den ska sedan utgöra grunden för verksamheternas inriktning och genomförande.⁸ En av målsättningarna med LSO var också att öka det systematiska förbättringsarbetet. För att åstadkomma detta var tanken att arbetet med handlingsprogram skulle vara en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring.⁹ Det kräver en grund med en genomarbetad riskhantering och genomtänkta målsättningar.

Handlingsprogrammen har även ett syfte att informera allmänheten och kan enligt förarbetena till LSO användas för att informera om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns.¹⁰

Förutom kommunens egna systematiska förbättringsarbete bör handlingsprogrammen vara ett viktigt underlag även för tillsynsmyndigheternas utvärderingar.¹¹

Sedan tillkomsten av LSO har det i flera utvärderingar konstaterats att det finns stora variationer i kommunernas arbete med handlingsprogrammen, riskhantering, målsättning och uppföljning samt att många kommuner har en bristande kvalitet i sitt arbete med detta.

Vid Regeringskansliets uppföljning av reformen skydd mot olyckor år 2009 konstaterades att det fanns stora variationer i kommunernas utformning av och arbete med handlingsprogrammen. Det fanns i många fall brister i flera avseenden. Det var svårt för många kommuner att redovisa de uppgifter som handlingsprogrammen ska innehålla enligt LSO. Kommunernas hantering av riskanalyserna brast. Tydligheten, rimlighet, uppföljningsbarhet och mätbarhet varierade starkt mellan kommunerna. Det systematiska förbättringsarbetet med egenkontroll behövde också utvecklas.¹²

MSB har därefter vidtagit åtgärder för att stödja kommunerna i arbetet med att öka kvalitén på handlingsprogrammen. MSB har bland

⁸ Prop. 2002/03:119 s. 48, 107 och 110.

⁹ A. prop. s. 95.

¹⁰ A. prop. s. 103.

¹¹ A. prop. s. 74.

¹² Ds 2009:47 s. 102–126.

annat utvecklat en vägledning, genomfört utbildningar och utvecklat en nationell strategi för stärkt brandskydd.

MSB har sedan gjort eller låtit göra uppföljningar som tyder på att brister kvarstår. Vid en utvärdering år 2015 konstaterades att vissa kommuner arbetar målstyrt utifrån riskbilden medan andra inte gör det. Det anfördes att det var ekonomin som styrde, inte målen i LSO. I utvärderingen drogs också slutsatsen att det brast i utvärderingsarbetet av handlingsprogram och att det var få kommuner som hade ett systematiskt förbättringsarbete.¹³ År 2016 gjorde MSB en analys av ett urval av handlingsprogram för den förebyggande verksamheten antagna för innevarande mandatperiod. Analysen fann att en majoritet av programmen hade en otydlig eller obefintlig koppling mellan riskbilden och lokalt satta mål. I analysen anfördes också att det var stor variation i hur kommunerna utformade sina handlingsprogram, vilket försvårar för den statliga tillsynen. Det angavs att målen kunde fungera riktningssgivande för verksamheten men att målens tydlighet kunde förbättras.¹⁴ I en studie av kopplingen mellan dimensionering av förmåga och riskhantering enligt LSO och LEH från år 2017 var ett resultat att det utifrån dokumentation ofta inte gick att se kopplingen mellan riskanalys och dimensionering av operativ och förebyggande förmåga. En slutsats i analysen är att nuvarande dimensionering av uttryckningsstyrkorna till stor del verkar bero på att man behållit samma dimensionering som man alltid haft.¹⁵

Till bristerna i befintliga handlingsprogrammen kommer också att många kommuner antar handlingsprogram sent under den mandatperiod de ska gälla. Det var ett problem som redan Regeringskansliets uppföljning konstaterade år 2009 och det har fortsatt sedan dess.¹⁶ Enligt uppgift från MSB hade drygt hälften av kommunerna inte beslutat eller planerat att besluta om handlingsprogram för mandatperioden 2015–2018 innan utgången av år 2016.¹⁷

¹³ MSB, *LSO under tio år – En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*, s. 17–18 och 25.

¹⁴ MSB, *Analys av kommunala handlingsprogram för förebyggande verksamhet – Enligt lag (2003:789) om skydd mot olyckor*, dnr 2016-5654, s. 12 f.

¹⁵ Hanna Lindbom, Henrik Hassel och Henrik Tehler, *Hur används riskanalyser för att dimensionera hanteringsförmåga? – En studie av kommuners arbete i enlighet med Lag (2003:778) om skydd mot olyckor och Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap?*, MSB, 2017, s. 39 och 48.

¹⁶ Ds 2009:47 s. 120–126.

¹⁷ MSB, *UB Lägesanalys: Del 2 – Räddningstjänstanalys*, dnr 2016-3006, 2016, s. 13.

Beslutsprocessen

Handlingsprogrammen ska enligt LSO antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod och innan dess ska samråd ha skett med vissa myndigheter. En synpunkt som återkommande framförts är att beslutsprocessen för handlingsprogrammen inte överensstämmer med hur styrdokument vanligen beslutas i kommunerna. Det gäller både att det är kommunfullmäktige som beslutar om detta liksom att det är fråga om ett styrdokument som ska gälla i fyra år.

Handlingsprogrammen ska innehålla flera uppgifter som har detaljkaraktär. MSB har påpekat att handlingsprogrammets innehåll har en detaljnivå som normalt inte avhandlas på kommunfullmäktiges övergripande nivå utan i stället normalt behandlas på nämnd- eller förvaltningsnivå.¹⁸

Beträffande tidsaspekten sker kommunernas budgetarbete samt verksamhetsplanering med uppföljning i perioder om ett år och ofta med en treårsplanering. I dessa fall kan fyra år upplevas som en för långsiktig planering för ett centralt styrdokument. Kommunerna formulerar också ofta visioner eller andra långsiktiga mål. Om handlingsprogrammen mer behandlas på ett sådant sätt kan fyra år upplevas som för kort tid.¹⁹

Samtidigt finns det för en bredare samverkan med det olycksförebyggande arbetet inom hela kommunen anledning att kommunfullmäktige beslutar om handlingsprogram. Om beslut fattas endast av den nämnd som har hand om frågor enligt LSO eller av förvaltningen riskerar det att motverka intentionerna bakom LSO om ett bredare olycksförebyggande arbete i alla kommunens organisationer. Dessutom kan handlingsprogrammen samordnas med risk- och sårbarhetsanalys samt plan för extraordinära händelser enligt LEH.

I kommunalförbund ska handlingsprogrammen antas av den beslutande församlingen och det har inte framkommit några problem med den ordningen i fråga om verksamheten räddningstjänst. Handlingsprogrammen kommer närmare verksamheten i kommunalförbunden än när kommunfullmäktige fattar beslut om verksamhet i kommunen. Kommunalförbunden har däremot inte möjlighet att

¹⁸ MSB, *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*, dnr 2015-954, 2016, s. 42. Jämför även Johan Hermelin, *Hur styrs skyddet?: Underlag för dialog kring kommuners styrning av skyddet mot oönskade händelser*, MSB, 2009, s. 49 och 72.

¹⁹ MSB, *Kommuners arbete med handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor: Redovisning av åtgärder som vidtagits och hur dessa kan utvecklas*, dnr 2013-5436, 2014, s. 11.

styra övrig kommunal verksamhet och är längre från övrig verksamhet än vad räddningsnämnderna är. Det kan därför bli svårare att fatta beslut om ett förebyggande handlingsprogram som, i enlighet med intentionerna med LSO, bygger på ett brett förebyggande arbete i hela kommunen. Det förekommer olika varianter i fråga om hur mycket verksamhet som lagts ut på räddningstjänstförbund och hur det förebyggande handlingsprogrammet beslutas.

Den kommunala styrmodellen behöver utvecklas

Vår uppfattning är sammantaget att räddningstjänsterna i stor utsträckning inte styrs av kommunerna i enlighet med lagstiftarens intentioner med införande av LSO. Variationen i utformandet av handlingsprogrammen och deras innehåll är stor och det finns visserligen bra utformade handlingsprogram. I alltför många fall brister det dock i riskanalysen som grund för verksamhetsplaneringen samt i utformningen av lokala mål. Handlingsprogrammets bristande kvalitet och att de tas fram på annat sätt än andra kommunala styrdokument som budget och verksamhetsplaner innebär att handlingsprogrammen ofta inte blir reella styrdokument för verksamheterna. Det blir särskilt tydligt när handlingsprogrammen antas sent i mandatperioderna. Bristande kvalitet i handlingsprogram medför också att uppföljning av verksamheterna försvåras, både för kommunerna själva men även för tillsynsmyndigheterna.

4.4 Styrningen bör utvecklas

4.4.1 Målstyrningen bör vara kvar men det behövs mer statlig styrning

Bedömning: Regleringen bör även i fortsättningen utgå från att kommunerna med hänsyn till lokala förhållanden bestämmer hur förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska utföras och sätter närmare mål för verksamheterna.

För att säkerställa ett likvärdigt och tillfredställande skydd i hela landet behövs dock en starkare statlig styrning.

De grundläggande problemen som redovisas i föregående avsnitt kan sammanfattas i att den nuvarande styrningen av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst inte på ett tillräckligt konkret sätt leder till ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet. En fortsatt utveckling där statens styrning endast utvecklas genom MSB:s kunskapsstyrning skulle möjligen leda mot ett något mer likvärdigt skydd. Problembilden kvarstår dock 14 år efter LSO:s ikraftträdande och det krävs därför åtgärder.

En väg för att säkerställa tillfredsställande och likvärdigt skydd vore att i allt väsentligt överge målstyrningen och i stället helt detaljreglera hur verksamheterna ska bedrivas. Det är emellertid enligt vår mening tveksamt om det är förenligt med principen om det kommunala självstyret. Det är också vår uppfattning att en sådan centralisering skulle verka negativt på den lokala anpassningen av verksamheterna och därmed på effektiviteten med vilken dessa kan bedrivas.

En annan mer realistisk väg som utredningen övervägt är att behålla målstyrningen men att staten tydligt bör ange preciserade effekter eller prestationsmål. Det skulle också kunna förenas med mindre detaljreglering om hur kommunerna ska bedriva sin verksamhet. Svårigheten här är att ge tillräckligt preciserade och mätbara mål som kan tillämpas generellt oavsett de lokala förhållandena. Lokala förhållanden med riskbilder, geografiska och demografiska faktorer varierar såpass i landet att effektiviteten i verksamheterna skulle lida. Alltför detaljerade nationella föreskrifter om mål skulle också i praktiken styra kommunerna mot vissa prioriteringar och viss organisation fastän annat skulle kunna vara lämpligare på den lokala nivån. Enligt utredningens mening är det inte en framkomlig väg att gå att staten styr endast genom detaljerade mål.

Enligt vår mening är intentionerna med LSO fortfarande giltiga. En målstyrning utifrån nationella mål där de närmare målen preciseras av kommunerna utifrån lokala förhållanden ger effektivast verksamheter. Genomslaget av målstyrningen bygger på att kommunerna själva tar ansvar för verksamheterna. I den övergripande målstyrningens natur med verksamheter som utformas av kommunerna själva ligger då att det blir en brist på enhetlighet mellan de olika kommunerna och det får accepteras. Det är ofrånkomlig konsekvens om verksamheter ska ha en kommunal huvudman med verkligt inflytande över verk-

samheternas anordnande. Vi menar att det ändå är bättre än alternativet. Utgångspunkten bör alltså vara att kommunerna utifrån lokala förhållanden ska bestämma närmare riktlinjer för verksamheterna.

För att säkerställa tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet finns ändå skäl att reglera verksamheterna närmare i vissa delar. Det finns framför allt behov av regleringar för att samordna kommunerna för att göra kommunernas verksamheter effektivare. I vissa fall behövs också regleringar för att säkerställa en viss lägsta kvalitet för att säkerställa ett tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet eller rättssäkerheten. Vi kommer utveckla detta framöver i betänkandet.

Redan här vill vi också framhålla att en viktig del av styrningen på området är att staten genom tillsyn kontrollerar kommunernas verksamheter. Staten ska också stödja kommunerna.

4.4.2 Verksamheterna behöver olika mått av styrning

Bedömning: Den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten skiljer sig åt. Den förebyggande verksamheten lämpar sig generellt sett för statlig styrning genom övergripande mål. Den kommunala tillsynen måste dock av rättssäkerhetsskäl utföras enhetligt över landet. I räddningstjänstverksamheten behövs förutom övergripande mål även en närmare reglering.

Inför de närmare förslagen angående styrningen finns det anledning att utveckla vår syn på de två verksamheter som vårt uppdrag omfattar: den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänsten.

Vad gäller hela den förebyggande verksamheten finns enligt nuvarande regelverk och genom verksamhetens natur en, i vart fall teoretiskt, stor spännvidd av faktiska åtgärder som kan vidtas för att kommunerna ska kunna uppnå det nationella målet för skydd mot olyckor. I en händelsekedja som leder till en olycka och i förberedelsearbetet för att undvika olyckor eller minska skador när olyckor ändå sker finns många olika faktorer som kan påverkas med riktade åtgärder. Utrymmet att planera verksamheten på olika sätt är alltså förhållandevis stort och det finns utrymme för olika angreppssätt utifrån lokala förhållanden. Vidare är avsikten med LSO, och det är

även utredningens mening, att sådant arbete bör bedrivas tvärsektoriellt i kommunen. Förutom räddningstjänstorganisationens arbete bör verksamheten även genomsyra annan kommunal förvaltning och även i övrigt syfta till att andra aktörer, som enskilda, vidtar förebyggande åtgärder.

För en del av den förebyggande verksamheten finns däremot stort behov av nationell enhetlighet. Det är den myndighetsutövning som sker genom kommunal tillsyn över enskilda. Det är av rättssäkerhetsskäl viktigt att den som blir föremål för tillsyn behandlas på likvärdigt sätt oavsett var i landet denne befinner sig.

Sammantaget bör alltså den förebyggande verksamheten bedrivas brett inom kommunen och verksamhetens ramar är vida. Det gäller för den brandförebyggande verksamheten men än mer för den vidare olycksförebyggande verksamheten. Det är vår mening att även om viss detaljreglering av verksamheterna behövs så bör statens styrning i huvudsak fokusera på övergripande mål för verksamheten. För tillsyn finns det dock skäl för närmare reglering.

Verksamheten räddningstjänst har tydligare ramar att verka inom som följer både av gällande rätt och av verksamhetens natur. Det är fråga om att sätta in åtgärder mot specifika händelser som uppstår och det finns därför färre angreppssätt. Därmed inte sagt att det inte finns utrymme att planera verksamheten på olika sätt. Framväxten av en mindre enhet som snabbt kan rycka ut för förstahandsåtgärder (förstainsatsperson) är en sådan organisatorisk förändring som blivit vanlig på senare år. Vidare är det i huvudsak personal inom räddningstjänstorganisationen som genomför insatser, även om enskilda och andra aktörer också kan agera i räddningsarbetet.

En annan faktor i räddningstjänstverksamheten är att det finns ett stort behov av att samverka med andra aktörer som till exempel polis och ambulans vid insatser. Vid insatser där det krävs fler brandmän kan det dessutom krävas personal från flera räddningstjänstorganisationer som då ska ha ett mycket nära samarbete där man utför samma typ av uppgifter i samverkan. Samverkan i båda fallen ska kunna ske i situationer när det är brådslande och för att undvika missförstånd finns behov av att alla aktörerna på förhand vet vad de har att vänta sig av varandra.

Sammantaget får verksamheten räddningstjänst bedrivas inom snävare ramar och organisatoriskt mer internt inom räddningstjänstorganisationen än i hela kommunens organisation. Behovet av nära

samverkan med andra kommuner och andra aktörer vid brådskande händelser gör att det finns behov av viss nationell likriktning. På grund av detta är det svårt att uppnå ett bra resultat i verksamheten räddningstjänst med en statlig styrning som endast förlitar sig på övergripande mål. I delar behövs det viss annan reglering.

4.4.3 En grundsyn på styrningen enligt LSO

För det fortsatta arbetet i betänkandet är det av värde att formulera en grundsyn på styrningen enligt LSO. Våra utgångspunkter är följande.

Kommunernas verksamheter inom skydd mot olyckor är kommunernas intresse och ansvar. Det ska avvägas mot statens ansvar för säkerhet och likvärdighet i hela landet.

Kommunernas styrning och organisering av räddningstjänst och brandförebyggande verksamhet sker bland annat genom handlingsprogram för den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. Handlingsprogrammen är det viktigaste styrinstrumentet för dessa verksamheter och kan ses som kommunens åtagande gentemot medborgarna angående vad kommunen ska klara. Handlingsprogrammen bör vara konkreta och möjliga att följa upp. Kommunen ansvarar för att styra verksamheterna via sina handlingsprogram som följs upp via den interna kontrollen och den kommunala revisionen.

Staten anger ramarna och målen för verksamheterna, stödjer dem och kontrollerar dessa genom tillsyn. Statens mål ska vara allmänt formulerade för att inte bli onödigt detaljstyrande för kommunerna.

Med konkreta och likformiga handlingsprogram kan staten liksom kommunerna själva göra uppföljningar och jämförelser bland annat med hjälp av nyckeltal.

Ytterligare statlig styrning behövs i viss mån i den brandförebyggande verksamheten och i räddningstjänstverksamheten för att samordna kommunerna och säkerställa viss kvalitet på skyddet mot olyckor.

4.5 Handlingsprogrammen ska bli likformiga

Förslag: Handlingsprogrammen bör även i fortsättningen vara kommunernas styrdokument.

Handlingsprogrammen ska nationellt likriktas för att underlätta jämförelser mellan kommuner och för att förbättra kvalitén i handlingsprogrammen.

Åtgärder bör framför allt åstadkommas genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammen ska innehålla och hur de ska struktureras.

Regleringarna om handlingsprogram inom området skydd mot olyckor utgör en förhållandevis ovanlig form av detaljreglering av hur kommunerna bör styra sina verksamheter. Det finns emellertid skäl för en sådan ordning. Det säkerställer att kommunerna bedriver ett systematiskt säkerhetsarbete och ger förutsättningar att kontrollera verksamheterna utifrån. Enligt utredningens mening är regleringen om att kommunerna ska upprätta handlingsprogram ändamålsenlig.

Ett problem vad gäller styrningen av kommunernas arbete med skydd mot olyckor är att kommunerna inte har någon konkret nationell norm att jämföra sig mot. De nationella målen är inte tillräckligt konkreta för att utgöra mätbara mål. Det är inte heller syftet utan de ska endast vara riktningsgivande. Som tidigare anförts menar vi att någon konkret tvingande nationell norm inte heller bör införas. Det är därför angeläget att det ska gå att jämföra olika kommuners verksamheter mot varandra på annat sätt. Det gäller både för kommunerna själva liksom för tillsynen av kommunernas verksamhet. Detta underlättas om handlingsprogrammen är konkreta och strukturerade på samma sätt.

Likformiga handlingsprogram skulle också ge förutsättningar att utveckla kvalitén på handlingsprogrammen. För att kommunerna ska kunna göra väl avvägda prioriteringar i fråga om skyddet mot olyckor behöver dessa enligt vår mening grunda sig i ett systematiskt arbete med att analysera risker och hur dessa bör mötas på ett lokalt plan. Det kan vara komplicerat att göra riskanalyser och staten bör stödja kommunerna i detta arbete. Det kan ske genom att föreskrifterna anger vilka moment av kommunernas analys som ska redovisas. Det kan till exempel närmare föreskrivas vilka delmoment av en riskanalys

som ska redovisas för att säkerställa att en tillräckligt genomarbetad riskanalys ligger till grund för kommunens prioriteringar.

En reglering av handlingsprogrammets innehåll ger också MSB möjlighet att ge tydligare stöd till kommunernas styrprocesser även på annat sätt än genom själva föreskrifterna. MSB kan i anslutning till föreskrifterna utveckla sitt stöd till kommunernas arbete med riskanalys, förmågedimensionering och utvärdering. Ett sådant stöd blir lättare att ge på en generell nivå till alla kommuner genom analysverktyg, vägledningar och allmänna råd när kommunerna upprättar sina program på liknande sätt. Det blir också lättare att ge direkta råd när kommunerna och myndigheten har samma ram att förhålla sig till. En reglering av handlingsprogrammets innehåll kan på så sätt underlätta för staten att ge kommunerna stöd för att förbättra handlingsprogrammets kvalitet.

Vi föreslår därför att handlingsprogrammets struktur ska regleras i författning för att bli mer likformiga. Det närmare innehållet i handlingsprogrammen behöver också bli föremål för närmare överväganden. Vi utvecklar vår syn på detta för varje handlingsprogram för sig i följande kapitel (se kapitel 5 och 6).

Beträffande hur handlingsprogrammets struktur ska se ut är det en fråga på sådan detaljnivå att det bör ankomma på den centrala myndigheten på området att närmare föreskriva om detta. MSB bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om den närmare formen på handlingsprogrammen

Det är inte meningen att MSB:s föreskrifter ska innehålla något väsentligt nytt i förhållande till lagtexten. Det är enligt utredningens bedömning fråga om föreskrifter om verkställighet av lagen. Det är därför egentligen tillräckligt att bemyndigandet tas in i FSO (se 8 kap. 7 och 11 §§ RF). Det kan ändå finnas ett värde i att ta in en upplysning i lagen om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter.²⁰ Det är här fråga om en central del i styrningen av kommunerna som justeras, även om det endast sker genom verkställighetsföreskrifter, och det finns därför anledning att infoga denna upplysning i lagen.

²⁰ Jämför t.ex. prop. 2006/07:128 s. 143 för regeringens bedömning av sådant behov i annat fall.

4.6 Kommunerna ska själva bestämma hur handlingsprogrammen ska antas

Förslag: Kommunerna bör själva, utifrån regleringarna i kommunallagen, bestämma hur handlingsprogrammen ska beslutas. Detta bör inte regleras särskilt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och bestämmelserna om detta ska utgå ut den lagen.

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska dock samråd fortfarande ske. Det ska ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamheten ska enligt LSO i dag antas genom beslut av kommunfullmäktige, eller i kommunalförbund av den beslutande församlingen, för varje mandatperiod. Vi har tidigare anfört att regleringen om antagande av handlingsprogrammen inte stämmer överens med det som normalt gäller i annan kommunal verksamhet.

Utredningen noterar att beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt enligt 5 kap. 1 § KL ska fattas av fullmäktige oavsett regleringen i LSO. Handlingsprogrammen innehåller dock många detaljer som fullmäktige på andra områden inte beslutar om och handlingsprogrammen blir svårare att föra in i den kommunala beslutsprocessen med en särreglering. Kommunfullmäktiges beslut om till exempel övergripande mål och riktlinjer bör kunna föras in i handlingsprogrammen utan att hela handlingsprogrammen antas av kommunfullmäktige.

Handlingsprogrammen ska spegla det aktuella läget i verksamheterna. Handlingsprogrammen ska revideras när det ska ske förändringar i verksamheterna. Det ankommer på kommunerna att tillse detta oavsett om det finns en reglering om hur ofta programmen ska antas. Det borde också underlättas av att det inte finns ett särskilt krav i LSO på hur detta ska ske.

Det som framför allt inger betänkligheter mot att ta bort särregleringen är att det tvärssektoriella arbetet inom kommunen kan lida viss skada om inte programmet för förebyggande verksamhet antas av kommunfullmäktige. Samtidigt ligger det i kommunernas eget intresse att ordna med en bra förebyggande verksamhet och införa beslutsrutiner som fungerar för kommunerna själva.

Sammantaget finns det enligt utredningens mening inte längre skäl att i särskild ordning reglera antagande av handlingsprogrammen. Bestämmelserna om detta bör därför utgå.

I ett avseende bör det även i fortsättningen finnas en reglering. I dag ska samråd ske med myndigheter som har ett väsentligt intresse i saken innan handlingsprogram antas. Vi menar att regleringen om samråd bör vara kvar men den behöver förändras. Samråd bör ske inför betydande förändringar av handlingsprogrammen. Det bör ske med de myndigheter vars verksamhet särskilt berörs. Det gäller andra kommuner som vid en samverkan har ett intresse i hur kommunens verksamhet är ordnad. Det kan också vara de myndigheter som bedriver statlig räddningstjänst eller andra myndigheter som Trafikverket om förändringar planeras i fråga om förebyggande åtgärder för trafiksäkerhet. Däremot är inte avsikten att samråd måste ske med tillsynsmyndigheten (se kapitel 10).

4.7 Förvaltningsorganisationen bör inte förändras

Bedömning: Det bör inte göras någon förändring i regleringen av förvaltningsorganisationen i de kommunala räddningstjänstorganisationerna.

4.7.1 Det finns otydligheter i förvaltningsorganisationen

Det är förhållandevis vanligt att räddningschefen är underordnad en förvaltningschef eller förbundsdirektör. Det kan innebära otydligheter i ledningsstrukturen. Det är räddningschefen som är ansvarig för en ändamålsenlig räddningstjänst och den ende som är behörig att själv leda räddningsinsatser eller besluta att andra behöriga personer får leda dessa. I räddningschefens befogenheter, i rollen som räddningsledare, ingår myndighetsutövning och det kan innebära problem när behörigheten utgår från en specifik person i en organisation och inte från dennes överordnade. MSB har anmärkt att en överordnad förvaltningschef direkt eller indirekt kan utöva inflytande på räddningsinsatser trots att denne inte har behörighet att själv leda rädd-

ningsinsatser.²¹ Räddningschefens inflytande och därmed också förmåga att ta ansvar för en ändamålsenligt organiserad räddningstjänst blir också mindre i sådana fall.

Att räddningschefen alltid är underordnad organ med förtroendevalda har däremot inte för utredningen påpekats som ett problem i praktiken. Det har tvärtom anförts att många förtroendevalda på grund av den historiska bakgrunden med statlig detaljreglering och stark profession överlåter till professionen och staten att formulera målen med räddningstjänsten. Politiker låter bli att styra organisationen men vill att den ska kosta mindre.²² I en intervjustudie från 2017 med politiker och chefer i räddningstjänsten anges i linje med detta att det är stor variation i politikernas grundläggande kunskap på området och kravställande. Intervjuade politikerna anger att de styr med bland annat handlingsprogram men de styrinstrument de närmare talar om är budget och ekonomi.²³ 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande (demokratiutredningen) har bland annat utrett förhållanden i kommunal verksamhet i allmänhet. En av demokratiutredningens bedömningar var att tjänstemännens makt tilltagit under senare år på bekostnad av de förtroendevaldas inflytande, även om det finns variationer.²⁴ Med hänsyn till hur samverkansformerna med andra kommuner, som till exempel kommunalförbund, är utformade finns också risk att styrningen från förtroendevalda i den egna kommunen blir än mindre vid olika samverkansformer med andra kommuner.

4.7.2 Det finns ändå inte anledning att göra förändringar

Regleringen av förvaltningsorganisationen för kommunala räddningstjänstorganisationer är i de flesta avseenden densamma som för annan kommunal verksamhet. Några förändringar i de delar organisationen överensstämmer med den allmänna regleringen av kommunala verksamheter har utredningen inte närmare övervägt.

²¹ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 49.

²² Hermelin, *Hur styrs skyddet?*, s. 11–13.

²³ Jansson, *Vem styr? "Kulturen och traditionen! En kombination av politik, chefer, kultur och fack i någon härlig blandning"*, s. 40–48.

²⁴ SOU 2016:5 s. 313–315.

På en väsentlig punkt skiljer sig dock regleringen åt och det är i fråga om räddningschefens, tillika räddningsledarens, ställning i verksamheten räddningstjänst. Det kan utgöra ett problem att räddningschefen har ett självständigt ansvar men ändå är underordnad andra.

Ett sätt att åtgärda detta vore att avskaffa regleringen om räddningschefens särställning. Regeringen har dock i direktiven till utredningen anförts att det är nödvändigt med en tydlig ledningsorganisation för räddningstjänstverksamheten och att räddningschefen därför ska ansvara för att kommunens räddningstjänst är ändamålsenligt ordnad. Det är enligt utredningens mening en rimlig utgångspunkt.

För att minska problemen kunde då i stället övervägas en reglering om att räddningschefen alltid ska vara direkt underställd ansvarig nämnd. En sådan reglering skulle emellertid utgöra ytterligare ett hinder för kommunernas möjligheter att organisera sin förvaltning på lämpligt sätt. I de fall ansvarig nämnd är kommunstyrelsen skulle en sådan reglering dessutom inte vara förenlig med 7 kap. 1 § KL om att kommundirektören ska vara chef över förvaltningen under styrelsen.

Det kan finnas otydligheter med ansvarsfördelningen när förvaltningschefen eller förbundsdirektören inte är räddningschef. Vi menar dock att det är något kommunerna kan hantera om de har en sådan förvaltningsorganisation. Liknande ansvarsfördelning finns inom andra verksamhetsområden, som till exempel hälso- och sjukvården. Utredningen stannar därför vid att det inte finns skäl att föreslå en förändring i den här delen.

5 Förebyggande verksamhet

Det brandförebyggande arbetet i vid bemärkelse bedrivs av många aktörer i samhället och är föremål för reglering i flera författningar. En del av detta är kommunernas förebyggande verksamhet inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Vårt uppdrag i den här delen behandlar vi framför allt i det här kapitlet. Det finns dock anledning att framhålla att de egentliga brandförebyggande åtgärderna i huvudsak vidtas av enskilda och inte av kommunerna i sin offentlighetsrättsliga kapacitet. Kommunens uppgift är framför allt att stödja och kontrollera de enskildas brandförebyggande åtgärder, vilket är vad vi menar med kommunens brandförebyggande verksamheten.

Vi ger i det här kapitlet vår syn på hur styrningen av kommunernas förebyggande verksamheten kan förbättras.

5.1 Kravet på skriftlig redogörelse är inte effektivt

Vi har tidigare (se avsnitt 3.5) anført att det för ägare till byggnader och anläggningar, eller för andra som bedriver verksamhet där eller annars nyttjar dessa, finns tre skyldigheter för olika kategorier av objekt.

För det första ska alla byggnader och anläggningar i skälig omfattning ha ett brandskydd. För det andra finns det för särskilt farliga verksamheter ytterligare skyldigheter. Utredningen lämnar inga förslag till förändringar som rör dessa två skyldigheter. Vi kan i och för sig notera att kravet på brandskydd i skälig omfattning inte är definierat vare sig i närmare författningar (eftersom det inte finns föreskriftsrätt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap [MSB]) eller rättspraxis. Däremot finns allmänna råd från MSB i vissa avseenden och ledning kan fås av byggregler enligt Plan- och bygglagen (2010:900), förkortas PBL, och författningar som ansluter till PBL.

Bristen på författningar synes ändå vara negativt för förutsägbarheten för enskilda i fråga om vilket brandskydd de är skyldiga att ha enligt 2 kap. 2 § LSO. Frågan behöver dock närmare analyseras. Den rör framför allt enskildas skyldigheter och omfattas därför inte av utredningens uppdrag att se över de kommunala räddningstjänsterna.

Den tredje skyldigheten finns i 2 kap. 3 § LSO och rör byggnader och anläggningar där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Ägaren, eller verksamhetsutövaren om det bedrivs farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO, ska lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. En nyttjanderättshavare är också skyldig att lämna de uppgifter som behövs till ägaren för att denne ska kunna fullgöra sin skyldighet. I förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, förkortas FSO, finns föreskrifter om vilka objekt som omfattas och Statens räddningsverk har i föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) närmare reglerat vilka objekt som omfattas av skyldigheten och vilket innehåll den skriftliga redogörelsen ska ha. År 2016 fanns det ungefär 61 500 byggnader eller anläggningar i landet som omfattades av kravet.¹ Kommunerna får enligt FSO föreskriva hur ofta skriftlig redogörelse ska lämnas in till kommunen.

Skyldigheten att lämna skriftlig redogörelse infördes genom LSO:s tillkomst. Detta tillsammans med en mindre reglerad kommunal tillsyn ersatte den tidigare räddningstjänstlagens ordning med brandsyn. Brandsynen var en tillsyn som skulle utföras av kommunerna på fler objekt än de som numera omfattas av kravet på skriftlig redogörelse (cirka 85 000 vid införandet av LSO)². Frister för hur ofta brandsynen minst skulle göras fastställdes centralt av Räddningsverket, men kommunerna fick föreskriva om tätare frister.

Enligt förarbetena till bestämmelsen i LSO var avsikterna med införandet av den skriftliga redogörelsen flera. Det fördes fram att redogörelsen skulle tydliggöra att ansvaret för brandskyddet ligger på den enskilde. Vidare angavs att kommunens tillsyn kunde göras mer effektiv då den skriftliga redogörelsen kunde utgöra ett underlag för planering av var och hur tillsyn skulle göras.³

¹ Enligt MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016 fanns det under det året 61 506 objekt.

² Prop. 2002/03:119 s. 57.

³ A. prop. s. 56–60.

Inom Regeringskansliet utförde en arbetsgrupp en utvärdering av införandet av LSO år 2009. Vid hearingar och enkäter som arbetsgruppen genomförde framkom skilda meningar om den skriftliga redogörelsen från kommuner och länsstyrelser, från att den borde tas bort till att den fungerade bra. En sammanfattande bedömning från arbetsgruppen var ändå att systemet i dess helhet var på väg i rätt riktning i enlighet med intentioner vid införandet av LSO. Arbetsgruppen noterade dock ett flertal problem vad gäller den skriftliga redogörelsen. Generellt sett hade kommunerna haft svårigheter med att få in de skriftliga redogörelserna för brandskyddet. Det noterades att systemet med den skriftliga redogörelsen hade inneburit en ökad administrativ börda både för kommunen och för ägare och nyttjanderättshavare. Det vägdes å andra sidan mot att antalet tillsynsbesök reducerats med cirka 40 procent sett över hela landet jämfört med brandsynen. Flera lämnade också till arbetsgruppen synpunkten att de redogörelser som lämnades in inte stämde med den faktiska nivån på brandskyddet.⁴

En studie av den skriftliga redogörelsen har gjorts år 2017 som visar på väsentliga problem med redogörelsen som den är utformad och används i dag. En enkät skickades ut till landets samtliga räddningstjänstorganisationer och enkäten hade en svarsfrekvens om 79 procent. Intervjuer gjordes också med två fastighetsägare och 12 förskolechefer för att fånga de enskildas synpunkter. Av svaren från räddningstjänsterna framgick att endast två tredjedelar på något sätt använder redogörelsen i sin tillsynsverksamhet. Dessutom upplevde många problem med redogörelsen, oavsett om de använde den eller inte. Problemen avsåg både det begränsade värdet av informationen i redogörelsen och arbetsinsatsen som administrationen av redogörelsen kräver. Anledningar till det begränsade värdet av informationen angavs vara att den inte är av det slag som behövs vid tillsyn, att information ändå inhämtas på annat håll samt att redogörelsen inte är tillförlitlig för att den är inaktuell eller den enskildes uppgifter är felaktiga. Omkring 20 procent av räddningstjänsterna ansåg att all information i redogörelsen är användbar för tillsynsverksamheten, cirka 35 procent ansåg att informationen är delvis användbar, cirka 10 procent ansåg att ingen information är användbar och resterande del hade inte någon åsikt. Av svaren i undersökningarna framgår också att den skriftliga redogö-

⁴ Ds 2009:47 s. 53–79.

relsens betydelse för att förtydliga den enskildes ansvar är högst begränsat.⁵

Även vid diskussioner i utredningens expertgrupp har det framhållits att den skriftliga redogörelsen har ett begränsat värde.

Sammantaget är det utredningens mening att den skriftliga redogörelsen gör viss nytta. Det är emellertid många räddningstjänstorganisationer som inte alls använder den eller som endast i begränsad omfattning har nytta av denna. Det står för utredningen klart att effekterna av den skriftliga redogörelsen som den i dag är utformad inte står i proportion till den administrativa börda den innebär, både för kommunerna och för de enskilda.

5.2 Det finns brister i tillsynen och skillnader i tillsynen mellan kommunerna

Vi har anfört att den tidigare brandsynen ersatts av en målstyrd och mindre reglerad kommunal tillsyn.

Redan i uppföljningen av LSO år 2009 var ett av de förhållanden som arbetsgruppen noterade att den kommunala tillsynen varierade anmärkningsvärt mycket i flera avseenden.⁶

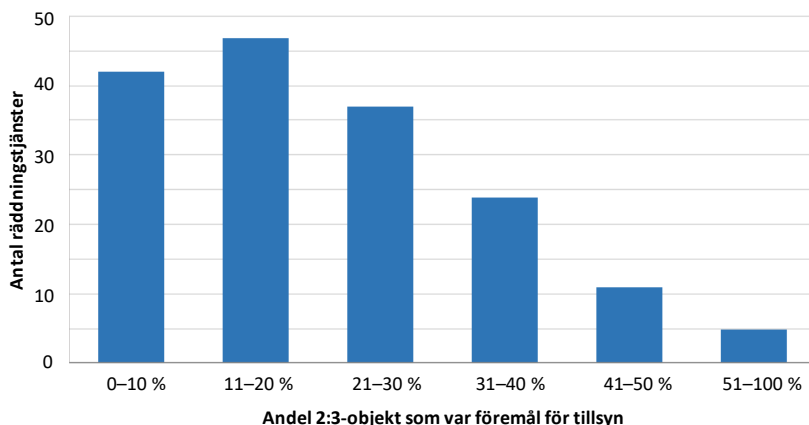
Det är en bild som bekräftas av de årligen återkommande uppföljningarna över kommunernas arbete enligt LSO som MSB gör tillsammans med länsstyrelserna. I undersökningen svarar räddningstjänstorganisationerna svarar på frågor om sin verksamhet. Av svaren framgår att det finns stora skillnader mellan hur kommunerna utför sin tillsyn. Det gäller till exempel frekvens i tillsynsbesök, meddelande av förelägganden och uppföljning efter att krav på åtgärder har framställts.

I uppföljningen för år 2016 kan det utläsas hur många byggnader eller anläggningarna som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse enligt 2 kap. 3 § LSO (2:3-objekt) som faller under respektive räddningstjänstorganisationens tillsynsansvar. Vidare anges för varje räddningstjänstorganisation hur många av 2:3-objekten som de gjorde tillsynsbesök hos (för tillsyn enligt 2 kap. 2 § LSO). Spridningen på hur stor del av 2:3-objekten som blev föremål för tillsynsbesök är betydande mellan olika räddningstjänstorganisationer. Det illustreras i nedanstående histogram.

⁵ Emelie Skräder, *Den skriftliga redogörelsens funktion för brandskyddet – en utvärdering*, MSB, dnr 2017-02663.

⁶ Ds 2009:47 s. 68–79.

Figur 5.1 Andel 2:3-objekt som blev föremål för tillsynsbesök i olika räddningstjänster år 2016



Källa: MSB:s årsuppföljning LSO för år 2016.

Det varierar från att det i vissa räddningstjänstorganisationer inte gjordes något tillsynsbesök på 2:3-objekten till att över 50 procent av objekten blev föremål för besök. Till exempel gjorde drygt 40 räddningstjänstorganisationer tillsynsbesök på mellan 0–10 procent av sina objekt. I drygt 20 räddningstjänstorganisationer gjordes tillsynsbesök på mellan 31–40 procent av objekten. Det kan i sammanhanget nämnas att avsikten inte är att varje tillsynsobjekt ska vara föremål för tillsyn varje år.⁷

Naturligtvis kan en spridning delvis bero på den lokala riskbilden och vilken närmare typ av objekt som finns i kommunerna. Andra förklaringar, vilket också är avsikten med LSO, kan vara att kommunernas tillsyn under år 2016 fokuserats på andra områden eller att andra förebyggande åtgärder har fått företräde. Även med beaktande av detta framstår variationen som anmärkningsvärd för denna kategori av objekt.

I kommunernas tillsyn enligt LSO är ”mjukisprotokoll” ett etablerat begrepp. Det kan spåras tillbaka till räddningstjänstlagens tillkomst år 1987 då termen infördes.⁸ Det avser protokoll från tillsynsbesök

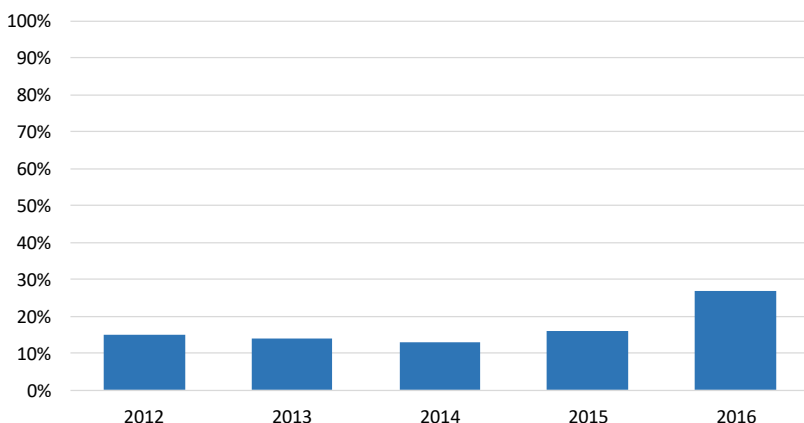
⁷ Vid den tidigare brandsynen skulle tillsyn göras minst med intervaller om 1–6 år, se Statens räddningsverks föreskrifter om brandsynefrister (SRVFS 1993:1).

⁸ Ds 2009:47 s. 73.

som inte innehåller förelägganden, men som ändå innehåller krav på åtgärder.

I årsuppföljningarna svarar räddningstjänstorganisationerna på frågorna om hur många av tillsynsbesöken som lett till krav på åtgärd samt hur många förelägganden och förbud som meddelats. År 2016 anges att tillsynsför rättarna i hela landet framställde krav på åtgärder i 43 procent av tillsynsbesöken. I endast 27 procent av fallen där krav på åtgärder framställts utfärdades ett föreläggande. I figuren nedan visas utvecklingen sedan år 2012.

Figur 5.2 Andel krav på åtgärder som framställdes genom föreläggande år 2012–2016



Källa: MSB:s årsuppföljningar LSO år 2012–2016.

Variationen mellan olika räddningstjänstorganisationer är dock markant. För år 2016 varierar det från att alla krav på åtgärder meddelades genom förelägganden till att inga krav på åtgärder gjorde det.

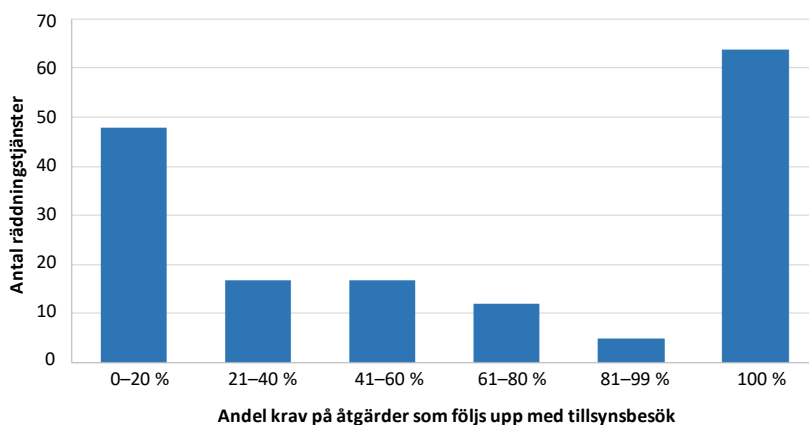
Tillsyn är en fråga om vad som är rätt och fel i förhållande till en regel. Det kan vara lämpligt att i samband med tillsyn genom dialog verka för ett bättre brandskydd. Om det är fråga om rådgivning och inte sådana brister i brandskyddet som föranleder krav på åtgärder bör det emellertid klart framgå. Krav på enskilda bör enligt utredningens mening endast ställas genom förelägganden som kan bli föremål för överklagande. Det klargör den enskildes skyldigheter, vilket är bra för den enskildes rättssäkerhet. Det är också effektivare än alternativet som då ofta skulle bli att först ha en dialog med den

enskilde, följa upp med utvärdering, sedan förelägga om åtgärder och slutligen återigen följa upp. Ett så kallat mjukisprotokoll leder till betydande osäkerhet för den enskilde om det innefattar en skyldighet för denne eller inte. Det blir också oklart vilka möjligheter det finns att överklaga uttalanden i mjukisprotokoll.

Målet bör enligt utredningens mening vara att alla krav på åtgärder framställs genom förelägganden. Det är en brist att det i så stor utsträckning förekommer krav på åtgärder utan att dessa krav ställs genom föreläggande.

När krav på åtgärder vid tillsynsbesök har framställts är det för år 2016 vissa räddningstjänstorganisationer som alltid gör eller planerar att göra återbesök medan andra inte alls gör återbesök eller endast i ett fåtal fall gör detta. Spridningen illustreras i följande histogram.

Figur 5.3 Andel krav på åtgärder som följdes upp med återbesök i olika räddningstjänster år 2016



Källa: MSB:s årsuppföljning LSO år 2016.

I drygt 60 räddningstjänstorganisationer följdes krav på åtgärder alltid av ett återbesök. I nästan 50 organisationer är det i stället mellan 0–20 procent av kraven på åtgärder som följdes upp med ett tillsynsbesök.

I stället för återbesök kan det vara så att kontroll utförs på annat sätt som i och för sig ibland kan vara lämpligt. Generellt sett torde dock ett krav på åtgärder ofta kräva återbesök för uppföljning. Oavsett vilken metod som är lämpligast för uppföljning kan vi notera att

skillnaderna i handläggningssätt mellan kommunerna är påtagliga, på ett sätt som rimligen inte kan motiveras av den lokala riskbilden.

Vikten av en god tillsyn framgår inte minst av två utredningar som Statens haverikommission gjort vid bränder där personer omkommit. Haverikommissionen påtalade att en bristande tillsyn hade varit en bidragande orsak till olyckorna.⁹

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att skillnaderna i kommunernas tillsyn är stor och i vissa fall uppvisar brister.

5.3 Styrningen bör justeras

Bedömning: Den bristande effektiviteten i den skriftliga redogörelsen enligt 2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor medför att den bör utmönstras och samtidigt behöver problemen i den kommunala tillsynen adresseras.

En förbättrad styrning kan åstadkommas genom ett riktningsgivande nationellt mål för den förebyggande verksamheten, bättre handlingsprogram samt en förbättrad och mer likvärdig kommunal tillsyn.

Vi har anfört att LSO:s ordning med skriftliga redogörelser och en mer oreglerad kommunal tillsyn har brister. För att göra kommunernas förebyggande verksamhet mer effektiv och rättssäker har vi övervägt några alternativ.

Beträffande skriftliga redogörelser skulle dessa kunna skärpas vad gäller innehåll och hur de används av kommunerna för att bli till större nytta. Det skulle dock innebära såväl ökad administration för företag och andra enskilda liksom för kommunerna. Utredningen kan inte se att det skulle motiveras av den nytta som man kan förvänta sig av den skriftliga redogörelsen även efter skärpta regler omkring denna. I stället menar vi att kravet på den skriftliga redogörelsen mot bakgrund av vad vi tidigare anfört i stället bör tas bort.

I fråga om problemen i den kommunala tillsynen har utredningen övervägt om behörighetskrav på tillsynsför rättare kan vara en åtgärd

⁹ Statens haverikommission, *Rapport RO 2006:03: Brand i Hotell Borgholm, Borgholm Öland, H-län, den 9 april 2004.*, dnr O-01/04 och Statens haverikommission, *Slutrapport RO 2015:01: Brand på Textes HVB-hem i Norrtälje, Stockholms län, den 27 augusti 2013*, dnr O-09/13, 2015.

för att åstadkomma en mer likvärdig tillsyn i hela landet. Sådana krav fanns tidigare för brandsynförrättare.¹⁰ Arbetsgruppen vid uppföljningen av LSO år 2009 föreslog att regeringen borde överväga detta. MSB fick därefter regeringens uppdrag att utreda frågan. MSB bedömde i en redovisning år 2010 att sådana krav inte borde införas, främst eftersom det krävs flera olika kompetenser i tillsynsverksamhet och dessa bör säkerställas på organisationsnivå och inte på individnivå. MSB kom till slutsatsen att behörighetskrav inte i någon större utsträckning bidrar till att tillsynen blir mer likvärdig, effektiv och rättssäker.¹¹ Utredningen bedömer i likhet med MSB att nyttan med ett sådant behörighetskrav är begränsat och i stället bör andra mer verkningsfulla åtgärder vidtas.

MSB har sedan år 2012 publicerat den utförliga vägledningen *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor* och tillsammans med länsstyrelserna arbetat för en förbättrad kommunal tillsyn. Det synes ha medfört en förbättring av kommunernas tillsyn, men inte i sådan omfattning att endast fortsatt information till kommunerna är tillräcklig.

Det behövs i stället en justerad ordning för styrning av det brandförebyggande området i LSO. Vi har i föregående kapitel gett vår syn på att statens styrning för den förebyggande verksamheten i allmänhet bör fokusera på övergripande mål för verksamheten och inte närmare reglera verksamheten. Verksamheten bör bedrivas tvärssektoriellt och brett inom kommunen och verksamhetens ramar är vida eftersom det finns många olika åtgärder som kan vidtas för att förebygga brand och skador till följd av brand. En för detaljerad reglering kan hämma möjligheterna till lokal anpassning och nya metoder att bedriva verksamheten på. Utredningen anser därför att närmare reglering av kommunernas förebyggande verksamheten bör undvikas. Samtidigt behövs ett annat sätt att inrikta såväl enskildas som kommunernas förebyggande åtgärder när den skriftliga redogörelsen utmönstras. Av rättssäkerhetsskäl bör också kommunal tillsyn av enskilda utföras på liknande sätt över hela landet.

Vi menar att tillräcklig styrning med utrymme för kommunernas lokala anpassning av sina verksamheter kan åstadkommas genom ett riktningsgivande nationellt mål för den brandförebyggande verksamheten, bättre handlingsprogram och en likvärdigare kommunal tillsyn.

¹⁰ Se 19 § räddningstjänstförordningen (1986:1107).

¹¹ MSB, *Regeringsuppdrag: Strategi för hur kommunala tillsynsförbättrares kompetens inom området skydd mot olyckor kan stärkas och utvecklas för att bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet*, dnr 2010-4634, 2011, s. 6–7.

5.4 Ett nytt nationellt mål ska införas

Förslag: Det ska införas ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten: Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag 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.

I LSO regleras två olika verksamheter: den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. För båda dessa gäller det övergripande nationella målet att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Det andra nationella målet i LSO är att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det målet gäller alltså bara verksamheten räddningstjänst. Beträffande tillkomsten av målet så fanns en bestämmelse med det innehållet i den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102). Räddningstjänstlagutredningen föreslog i sitt betänkande att bestämmelsen borde utgå och endast det övergripande målet skulle utgöra ett nationellt mål. Regeringen ansåg dock efter synpunkter från remissinstanser att målet för verksamheten räddningstjänst borde finnas kvar i LSO.¹² Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

LSO är alltså i dag uppbyggd på så sätt att det finns ett övergripande mål för båda verksamheterna och ett specifikt mål för en av verksamheterna, men inte för den andra verksamheten. Den skevheten inger från rent strukturellt hänseende betänkligheter. Vidare förmedlar det också uppfattningen av att verksamheten räddningstjänst är viktigare än den förebyggande verksamheten vilket går emot avsikten med LSO att stärka den förebyggande verksamheten. Redan detta talar för att det borde finnas ett nationellt mål för den förebyggande verksamheten.

Än viktigare är möjligheten att genom ett nationellt mål ge inriktning för den förebyggande verksamheten. Vårt uppdrag avser visserligen den förebyggande verksamheten mot bränder. Det är emellertid

¹² Prop. 2002/03:119 s. 44.

enligt vår uppfattning lämpligt för en sammanhängande lagstiftning att det förebyggande målet även omfattar det övriga olycksförebyggande området. Ett nationellt mål bör alltså vara riktningsgivande för hela den olycksförebyggande verksamheten även om större fokus läggs på att bedriva förebyggande arbete mot bränder än mot andra olyckor i enlighet med det verksamhetsmål som i dag finns i 3 kap. 1 § LSO.

En inriktning för den förebyggande verksamheten i LSO bör vara tydlig på riktningen men på en övergripande nivå utan att i detalj ange vilket arbete som ska prioriteras. Detta för att lagen ska ge stabilitet oavsett om samhället förändras i till exempel frågan om var risker för brand är störst.

Inom ramen för förebyggande verksamhet finns en mängd olika åtgärder som kan vidtas och frågan är hur arbetet bör inriktas.

Kommunerna har enligt 3 kap. 1 § LSO särskilt till uppdrag att arbeta brandförebyggande. Ungefär 100 personer omkommer i bränder varje år. Under de senaste åren har ungefär 80 procent av dessa omkommit vid bränder i bostäder.¹³ De senaste åren har det skett ungefär 3 000 utvecklade¹⁴ bostadsbränder varje år.¹⁵ MSB har på regeringens uppdrag formulerat en nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda med visionen att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av brand.¹⁶ Det är även utredningens uppfattning att ett sådant arbete är effektivt. För att minska såväl bostadsbränder som omkomna och skadade vid bränder kan bland annat råd, information och utbildning till boende och fastighetsägare som kan ge effekt. För närvarande framstår det som särskilt effektivt att utföra åtgärder anpassade för särskilt riskutsatta individer för att minska de allvarliga skadorna. De som omkommer i bränder är nämligen inte jämnt fördelade i befolkningen utan det finns en kraftig överrepresentation i vissa grupper som äldre.¹⁷ För att nå dessa personer med information och andra åtgärder kan det också finnas ett behov av samverkan med andra nämnder och förvaltningar inom kommunerna som till exempel socialförvaltningar.

¹³ Enligt uppgift i MSB:s statistikdatabas IDA omkom i genomsnitt 103 personer årligen under år 2010–2015 och 82 procent av dessa omkom i bostäder, hämtat 2018-05-27.

¹⁴ Det vill säga bränder där det fortfarande brinner när räddningstjänsten anländer eller där branden spridit sig utanför startföremålet.

¹⁵ MSB, Nationell indikatorer för stärkt brandskydd avseende åren 2010–2015 i statistikdatabasen IDA, hämtat 2018-05-27.

¹⁶ MSB, *En nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda: Redovisning av uppdrag (Fö2009/2196/SSK, 2009-11-05)*, dnr 2009-14343, 2010.

¹⁷ MSB, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 23 och preliminär statistik för år 2017 i MSB:s databas IDA, hämtat 2018-03-28.

Det är vår uppfattning att denna del av den brandförebyggande verksamheten inte fått lika stort genomslag i kommunerna som tillsyn och framför allt räddningstjänstverksamheten har fått, trots att det förefaller som att dessa åtgärder generellt sett är effektiva. Det är enligt vår mening viktigt att kommunerna fokuserar sitt arbete på att vidta åtgärder som, så långt det går att bedöma, är effektiva.

Även om det för närvarande finns anledning att fokusera på den angivna delen av den förebyggande verksamheten får inte andra områden glömmas bort. I vissa byggnader och anläggningar finns det behov av tydliga förebyggande åtgärder för att undvika allvarliga konsekvenser av bränder. Det kan till exempel vara fråga om skolor, hotell och byggnader där det finns personer med nedsatt förmåga att själva undkomma brand som äldreboenden eller låsta institutioner. Det är just sådana objekt som den tidigare brandsynen omfattade och nuvarande krav på skriftlig redogörelse omfattar. När den skriftliga redogörelsen enligt vårt förslag tas bort bör vikten av att vidta åtgärder i dessa objekt på annat sätt framhållas i LSO. Traditionellt har tillsyn varit en viktig del av den förebyggande verksamheten för dessa objekt och utredningen ser att det fortsatt behöver prioriteras, så länge andra sätt att förebygga bränder i dessa objekt inte visar sig bli mer effektiva.

En grundläggande inriktning bör därför för det första vara att de åtgärder som är effektiva ska vidtas. Det gäller effektivitet både i betydelsen att de ska ha god effekt för att förebygga skador till följd av bränder och andra olyckor liksom att de är kostnadseffektiva för att flera åtgärder ska kunna genomföras.

För det andra menar utredningen att den viktigaste uppgiften för den brandförebyggande verksamheten är att så långt möjligt förhindra de allvarligaste konsekvenserna av bränder. Det gäller särskilt att förhindra att människor avlider i bränder, eller skadas svårt i dessa. Skyddsvärdena enligt LSO är förutom att skydda människors hälsa även att ge ett skydd för egendom och miljö. Särskilt de bränder som ger allvarliga konsekvenser i dessa avseenden måste också analyseras och mötas med lämpliga förebyggande åtgärder.

I fråga om andra olyckor än bränder menar utredningen att samma utgångspunkter ska gälla. Den förebyggande verksamheten i dessa delar kan vidtas inom än vidare ramar och det är viktigt att de åtgärderna analyseras utifrån deras effektivitet. Skyddsvärdena är även här de samma.

Ett nationellt mål avser främst kommunernas förebyggande verksamhet. Även staten, genom MSB, bedriver viss förebyggande verksamhet och bör omfattas av målet.

Målet bör därför vara att förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Dessutom bör det anges att särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador.

5.5 Handlingsprogrammet kan bli bättre utan förändring av LSO

Bedömning: Det finns behov av utveckling av det förebyggande handlingsprogrammets innehåll. Det kan ske inom den regleringen av handlingsprogrammets innehåll som finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor förenat med den i kapitel 4 föreslagna föreskrifträtten för strukturen av programmet.

Det innehåll handlingsprogrammet ska ha är inte formellt styrande för vilka förebyggande åtgärder kommunerna ska vidta. Regler om vad som ska redovisas i ett styrdokument har oavsett detta rimligen även effekter på den verksamhet som redovisningen avser. Handlingsprogrammets innehåll bör därför övervägas särskilt.

Vi har tidigare anført att den förebyggande verksamheten är av sådan karaktär att den bör bedrivas brett inom kommunen och dess ramar är vida. Det innebär dock inte att kommunerna bör vidta vilka åtgärder som helst så länge de kan betecknas som förebyggande. Det krävs ett systematiskt arbete för att bedriva en bra förebyggande verksamhet för att kunna identifiera effektiva åtgärder. Kommunerna bör i sin planering utgå från de förhållanden som råder lokalt. I den förebyggande verksamheten är det den lokala risken för olyckor och konsekvenserna av dessa olyckor som bör vara i centrum för ett sådant arbete. Utifrån detta bör mål med verksamheten bestämmas utifrån lokala förhållanden. Målen bör bestämma hur verksamheten ska dimensioneras, prioriteras och utformas. För att kontrollera måluppfyllelse och förbättra verksamheten måste uppföljning och utvärdering ske.

Synsättet är detsamma som ligger till grund för LSO:s reglering av handlingsprogrammets innehåll och speglas i den reglering som i dag finns i LSO. Det finns därför inte anledning att i sak ändra på bestämmelsens innehåll. Att kommunernas handlingsprogram inte alltid lever upp till förväntningarna till exempel i fråga om riskanalys innebär inte att regleringen i LSO behöver ändras. Däremot kan bestämmelsen justeras språkligt för att bli tydligare och harmonisera med bestämmelsen om handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten.

Handlingsprogrammet behöver framför allt, som vi anført i föregående kapitel, bli föremål för en tydligare styrning av formen för att underlätta jämförelser mellan kommuner och stöd från staten.

Det är vår uppfattning att det kommer öka kvalitén på handlingsprogrammen och därmed också den förebyggande verksamheten inklusive tillsynen. Det blir en del i den justerade ordning för styrning som vi föreslår för det brandförebyggande området.

5.6 Förfarandet vid kommunal tillsyn ska regleras

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bemyndigas att föreskriva hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras. Myndigheten bör dock inte få föreskriva om närmare prioritering och frekvens av tillsynen utan det bör vara en uppgift för kommunerna själva att utifrån lokala förhållanden bestämma.

En likvärdigare tillsyn över landet borde kunna uppnås genom att skyldigheterna för kommunerna att bedriva tillsyn närmare regleras. I Regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) har regeringen uttalat några utgångspunkter som bör beaktas vid reglering av tillsyn. En av dessa är att det bör finnas en samordnande myndighet när flera organ utför tillsyn och den samordnande myndigheten bör bemyndigas att föreskriva om tillsynen.¹⁸

Rollen som samordnande myndighet på området ankommer på MSB, något som betonas av de förslag vi lämnar i kapitel 10, och av det vi tidigare anført følger att det finns ett behov av att samordna den kommunala tillsynen för att den ska bli mer likvärdig. Närmare

¹⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 27–30.

föreskrifter om förfarandet, utöver vad som framgår av förvaltningslagen (2017:900), borde också ge en mer rättssäker tillsyn. Vad gäller inriktningen på tillsynen så går det inte att komma ifrån att riskerna vid brand typiskt sett är större i vissa typer av objekt. Det är angeläget att tillsynen inte försummas för dessa, varför det kan finnas behov att dessa särskilt uppmärksammas i föreskrifter.

Samtidigt är en av grundtankarna med LSO att kommunerna ska kunna bestämma vilka åtgärder i den brandförebyggande verksamhet som särskilt bör prioriteras utifrån lokala förhållanden. Det bör bland annat ske utifrån den lokala riskbilden och hur kommunerna i övrigt bedriver verksamhet inom området för skydd mot olyckor. Det innebär att det bör finnas ett utrymme för kommunerna själva att bestämma omfattningen och prioriteringen av sin tillsyn. Det är mindre välförenligt med detaljerade myndighetsföreskrifter om till exempel tillsynsfrister för vissa objekt.

Enligt vår mening bör därför MSB bemyndigas att föreskriva om kommunernas förfarande inför och vid tillsynen men inte i fråga om den närmare prioriteringen av tillsynen och tillsynsfrekvenser. Föreskrifterna kan till exempel avse krav på inventering och förteckning av vissa typer av tillsynsobjekt som är förknippade med särskilda risker samt upprättande av tillsynsplaner för både dessa objekt och andra objekt. Det kan vara också vara föreskrifter om samråd vid tillsyn, om dokumentation och själva förfarandet i övrigt. Föreskrifterna kan stödja kommunerna för att effektivisera deras planering av tillsynen och genomförandet av denna. Det underlättar också den statliga tillsynsmyndighetens granskande funktion av den kommunala förebyggande verksamheten. Med en tydligare reglering av förfarandet blir själva utförandet av tillsynen mot enskilda likvärdigare och rättssäkrare.

MSB:s möjligheter till reglering av tillsynen ska också ses mot bakgrund av myndighetens möjlighet att bestämma innehåll och struktur i handlingsprogrammet. Givetvis bör en samordning ske mellan handlingsprogram och planeringsdokument för den kommunala tillsynen. Till exempel kan på ett övergripande plan i handlingsprogram anges omfattning och inriktning på tillsynen utifrån lokala risker och vilka andra förebyggande åtgärder kommunen vidtar. Detaljer om mer exakt var tillsyn sedan planeras att utföras kan då finnas i planeringsdokument för tillsynen.

5.7 Tillsynsavgifter

Förslag: Kommunen får i dag ta ut avgift för *tillsynsbesök* som för-
anletts av bestämmelserna i 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd
mot olyckor. Enligt utredningen är det otydligt vad som innefattas
i *tillsynsbesök*. Kommunen ska därför i stället få ta ut avgift för sin
tillsyn.

Enligt 5 kap. 4 § LSO får kommunerna föreskriva att en avgift ska betalas för tillsynsbesök vid tillsyn enligt 2 kap. 2 § LSO. I förarbetena anges att avgiften ska ersätta kommunens kostnader i samband med tillsynsbesök.¹⁹ Vad som närmare innefattas i begreppet tillsynsbesök är emellertid oklart. MSB har till exempel i sin vägledning *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor* påpekat att det inte framgår om kommunen får ta ut avgift för exempelvis förberedande arbete, framkörningstid och efterarbete.²⁰ SKL ger ut en skrift *Underlag för konstruktion av LSO- och LBE-taxor* där rekommendationer om taxan anges. Det är dock utredningens intryck att den inte fått en standardiserande effekt.

Vidare har regeringen i tillsynsskrivelsen bedömt att en tillsynsavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.²¹ Det är också vanligare att avgift får tas ut för tillsyn och inte endast tillsynsbesök, till exempel får kommunen ta ut avgift för just *tillsyn* på det närliggande området tillsyn enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (se 27 § i den lagen). Enligt utredningens mening bör möjligheten att ta ut avgifter tydliggöras och harmoniseras med vad regeringen anför i tillsynsskrivelsen och vad som gäller på andra områden.

Vi föreslår därför att kommunen bör få bestämma att ta ut avgift för *tillsyn* i stället för *tillsynsbesök*.

Vidare noterar utredningen att avgift för tillsyn av de särskilda skyldigheter som finns enligt 2 kap. 4 § LSO vid bedrivande av verksamhet som innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador inte får tas ut. Det är en viktig tillsyn som kan vara särskilt omfattande

¹⁹ Prop. 2002/03:119 s. 129.

²⁰ MSB, *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor*, 2016, s. 129.

²¹ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 20–22.

och kräva särskild kompetens. Den kan därför vara kostsam för kommunen. Det kan finnas anledning att överväga om kommunerna borde ha möjlighet att föreskriva att avgift ska betalas även för sådan tillsyn. Varför den möjligheten inte finns berörs inte närmare i förarbetena till lagen.²² Frågan är inte okomplicerad. Anläggningar som omfattas av 2 kap. 4 § LSO omfattas ofta även av tillsyn enligt annan lagstiftning. Det finns ett särskilt behov av att analysera de sammantagna konsekvenserna och avgiftsuttaget för verksamhetsutövarna om en sådan möjlighet att ta ut avgifter införs. Det berör flera områden som vi inte behandlar närmare och det har vi inte möjlighet att närmare utreda inom tidsramen för utredningens uppdrag.

²² I Räddningstjänstlagutredningens förslag fanns en sådan möjlighet, se SOU 2002:10 s. 32, men inte i regeringens proposition (prop. 2002/03:119).

6 Räddningstjänstverksamhet

Vi har tidigare gett vår syn på den övergripande styrningen av kommunal räddningstjänst. Vi behandlar i det här kapitlet räddningstjänstverksamheten närmare. Här redogör vi för förutsättningarna för räddningsinsatserna, inte minst i fråga om resurser och ledning. Vi behandlar även den kommunala räddningstjänstens samverkan med andra aktörer vid räddningsinsatser.

En viktig förutsättning vid analysen på detta område är att regeringen i sina direktiv till utredningen har angett att ansvaret för ledning och genomförande av räddningsinsatser som huvudregel ska ligga på kommunerna. Det innebär att kommunerna ska ha beredskap att genomföra alla möjliga typer av insatser, från de små till de allra största.

Vi analyserar hur räddningstjänstverksamheten kan förbättras. Vi lämnar sedan förslag till förändringar i detta kapitel men tar också med oss analysen som underlag till följande kapitel.

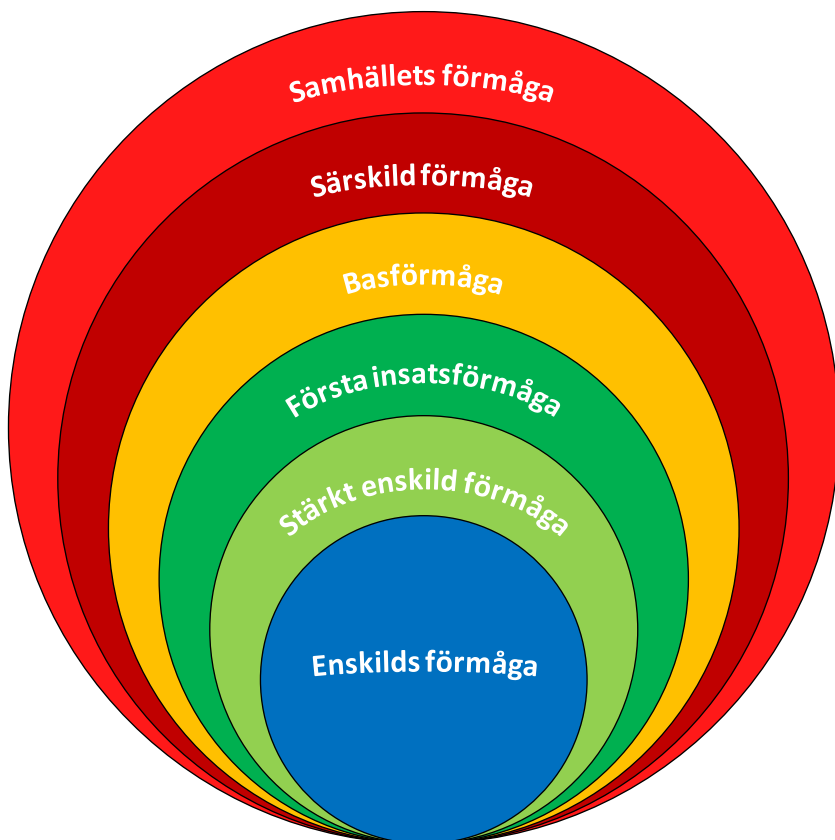
6.1 Samhällets insatsförmåga vid olyckor

6.1.1 En överblick

Kommunal räddningstjänst har i uppdrag att genomföra räddningsinsatser vid olyckor. Det är emellertid inte bara räddningstjänstpersonal som kan utföra ett räddningsarbete utan olyckor är en angelägenhet där hela samhället engageras.

Olika aktörer kan agera vid olyckor men har olika stor förmåga att möta dessa. Nedanstående figur är en bearbetning av en figur från Räddningstjänsten Väst som illustrerar hur det i samhället finns förmåga hos olika aktörer att utföra ett räddningsarbete.

Figur 6.1 Samhällets förmåga att möta olyckor



Källa: Räddningstjänsten Väst (med egen bearbetning).

En utgångspunkt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är att det är den enskilde själv som ska kunna hantera en olycka. Den enskilde kan vara en privatperson eller ett stort företag. En enskilds förmåga att möta en olycka kan variera mycket.

När den som drabbas av en olycka behöver hjälp är det sällan en brandman som är närmast. I stället är det ofta andra enskilda som är närmast och som potentiellt kan inleda ett hjälparbete. Det kan vara spontanfrivilliga som bevittnar en händelse och agerar eller någon form av organiserade frivilliga som får vetskap om händelsen och beger sig till skadeplatsen. Enskilda har emellertid oftast en begränsad förmåga att begränsa eller hindra ett skadeförelöpp.

Det kan då behövas någon som har en större förmåga att genomföra ett räddningsarbete. I det skedet är det ofta en mindre enhet med utbildning och utrustning för att utföra ett hjälparbete som kan vara på plats först. De benämns ofta förstainsatsperson¹. Det kan vara semi-professionella aktörer. Med dessa menar vi sådana som normalt arbetar med annat än räddningstjänst men som en del i sin anställning åtar sig att rycka ut om de får larm om en olycka och då göra förstainsatsåtgärder. Det kan vara till exempel vara taxichaufförer, väktare eller hemtjänstpersonal. Även andra blåljusaktörer än räddningstjänstpersonal, det vill säga polis och ambulanspersonal, kan potentiellt agera som en förstainsatsperson om de kommer först till platsen. Något som blivit alltmer vanligt i kommunal räddningstjänst är att en brandman med ett mindre fordon åker före en större räddningsresurs och agerar som förstainsatsperson.

Samtidigt som en förstainsatsperson larmas så larmas normalt även en räddningsresurs i kommunal räddningstjänst som har en basförmåga att göra räddningsinsatser. Vad denna resurs består av varierar bland räddningstjänstorganisationer. Generellt kan sägas att den består av flera brandmän och ett eller flera fordon. En sådan räddningsresurs har förmåga att göra en effektiv insats vid de vanligast förekommande olyckorna. Det kan vara mindre bränder och trafikolyckor.

Är det fråga om en mer komplicerad eller omfattande räddningsinsats behövs det mer än en basförmåga. Det behövs då fler eller mer specialiserade räddningsresurser. Det kan benämnas särskild förmåga. Det kan vara vid bränder i flerfamiljshus eller kemikalieolyckor.

Slutligen finns det olyckor av sådan komplexitet eller omfattning att räddningstjänstorganisationen behöver tillföras externa resurser. Det blir fråga om att använda sig av samhällets samlade förmåga.

Vid sidan av denna beskrivning bör ledningsförmågan nämnas som en särskild komponent. Ledningsbehovet ökar nämligen successivt med räddningsinsatsens omfattning eller komplexitet. Vi går närmare in på det i avsnitt 6.2.

¹ Begreppet är vanligt förekommande men det finns inte en enhetlig definition. Det varierar till exempel om det inkluderar andra aktörer än räddningstjänstpersonal.

6.1.2 Resurser i det inledande skedet

Många kommuner har framför allt på senare tid försökt tillvarata förmågan hos enskilda och andra förstainsatspersoner än räddningstjänstpersonal för att agera i inledningsskedet av olyckor.

Det är vanligt med olika former av information och utbildning för att öka de enskildas egen förmåga att såväl förebygga bränder och andra olyckor som att hantera dessa när de händer. Det kan vara en del i kommunernas brandförebyggande verksamhet att lära ut hur man förebygger och släcker bränder. På sjukvårdsområdet är det många som någon gång fått viss utbildning, till exempel i hjärt-lung-räddning. Information och utbildning ger den som drabbas av en olycka och andra enskilda större förmåga att agera.

Mellan blåljusaktörerna förekommer det att man gemensamt åker på insatser trots att det är fråga om en händelse som inte ligger inom ramen för samtligas uppdrag. Ett sådant exempel kan vara vid suicidhot. Inom räddningstjänsterna är det också mycket vanligt med IVPA (i väntan på ambulans), där räddningstjänstpersonal rycker ut på akuta sjukvårdslarm. I det fallet är det räddningstjänstpersonalen som agerar förstainsatsaktör åt sjukvården. I forskning har också ett användande av räddningstjänstpersonal för larm vid hjärtstopp beräknats vara mycket samhällsekonomiskt lönsamt.²

En utbredd samverkan för att tillvarata förmågan hos andra än räddningstjänstpersonal för att utföra ett hjälparbete vid olyckor har varit ovanligare. Under senare år har det lokalt förekommit många försöksprojekt, som även blivit permanenta inslag, för att åstadkomma ett effektivare nyttjande av de resurser som finns för skadebegränsande insatser.

Organiserade frivilliga som ska kunna agera i ett första skede förekommer på flera håll i landet. Ett sådant projekt är Förstärkt medmänniska i Medelpads räddningstjänstförbund. Frivilliga i glesbygd engageras där responstiderna är långa. De ges en kortare utbildning och larmas sedan ut via sms på trafikolyckor, brand, drunkning och hjärtstopp. Det är frivilligt att rycka ut och räddningstjänstpersonal larmas ut samtidigt. Liknande projekt förekommer på andra håll i landet.

² Se t.ex. Björn Sund, *Sambruk av samhällets jour- och beredskapsresurser är lönsamt*, Statens räddningsverk, 2006.

Vad gäller semi-professionella finns också många olika lokala projekt. Det förekommer på flera håll att väktare larmas ut och kan göra en första insats i räddningsarbetet. En utvärdering av två sådana projekt har bedömt att de var samhällsekonomiskt lönsamma.³ Det förekommer också ett användande av de resurser kommunerna har i sina många andra anställda som inte är räddningstjänstpersonal, särskilt anställda med olika former av jour- eller beredskapsanställningar eller som arbetar över ett geografiskt spritt område.

6.1.3 Resurser vid omfattande insatser

Kommunerna kan inte ensamma ha tillräckliga resurser för att genomföra insatser vid alla typer av olyckor. Vid mer omfattande eller komplexa olyckor krävs att externa resurser tillförs. Resurserna kan komma från många håll.

Det är naturligt att andra kommunala räddningstjänstorganisationer som inte ingår i den egna samverkansstrukturen nyttjas för sådan förstärkning. Det kan ske genom regional samverkan eller nationellt vid de mest omfattande räddningsinsatserna.

Andra myndigheter kan delta vid en räddningsinsats med resurser. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren om myndigheten har lämpliga resurser (6 kap. 7 § LSO). Det innebär att resurser kan tillföras från många olika myndigheter vid en räddningsinsats. Till exempel har Försvarsmakten lämpliga resurser som de kan tillföra räddningsinsatser. Försvarsmakten får dessutom, även om en räddningsinsats inte föreligger, lämna stöd till kommuner om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt LSO (se 4 och 6 §§ förordningen [2002:375] om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet). Resurser som används inom de statliga räddningstjänsterna kan ibland vara lämpliga att tillföra.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har flera nationella förstärkningsresurser. Myndigheten har resurser för att bekämpa skogsbrand, översvämningar, oljeutsläpp samt händelser involverande kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen

³ Åsa Weinholt och Tobias Andersson Granberg, *En samhällsekonomisk utvärdering av samarbete mellan räddningstjänst och väktare*, Center för forskning inom respons- och räddningssystem Rapport nr 6, 2014.

(CBRN). De har också resurser för sök- och räddningsuppdrag, samverkan och ledning, vårdlandsstöd, ambulansflyg samt för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands.

Det är också vanligt att privata företag engageras vid räddningsinsatser. Det gäller framför allt när det behövs någon särskild förmåga som till exempel kan tillhandahållas genom skogsbrandsexperter, grävmaskiner och lyftkranar.

Frivilliga är en annan viktig källa till resurser. Det finns organiserade frivilliga som till exempel de 18 frivilliga försvarsorganisationerna (FFO), frivilliga resursgrupper (FRG), Sjöräddningssällskapet, trosamfund, Röda korset och andra frivilligorganisationer. Det finns också oorganiserade spontanfrivilliga som enskilt eller i tillfälligt sammansatta grupper kan anmäla sig som frivilliga vid räddningsinsats.

Andra länder kan bistå med hjälp. Framför allt kan de andra nordiska länderna och Europeiska unionen (EU) bistå med resurser.⁴ Med de nordiska länderna har Sverige ett ramavtal om att ömsesidigt lämna bistånd (NORDRED-avtalet). Bistånd lämnas på många håll i den vardagliga samverkan i gränsområdena som regleras av lokala avtal men bistånd kan också lämnas vid ovanligare händelser. Inom EU finns organet Emergency Response Coordination Centre (ERCC) som inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism kan förmedla resurser via Sveriges kontaktpunkt MSB. Det finns resurser som länder i EU frivilligt har ställt till förfogande i en så kallad frivillig pool (formellt European Emergency Response Capacity). Europeiska kommissionen har dessutom i november 2017 föreslagit en ändrad reglering för utökat samarbete på området.

⁴ Det finns därutöver, i vart fall teoretisk, möjlighet att begära bistånd av Ryssland genom avtal om samverkan i barentsregionen, Nato genom Natos euroatlantiska partnerskapsråd (EAPR) samt Förenta nationerna genom deras humanitära bistånd vid katastrofer.

6.2 Ledning av räddningstjänstverksamheten

6.2.1 En ledningsmodell

Räddningstjänstorganisationerna bedriver sin verksamhet på olika sätt och det gör att ledningssystemen⁵ ser olika ut i olika räddningstjänstorganisationer.

I svensk räddningstjänst har under senare år utvecklats en ledningsmodell som har fått stort genomslag, bland annat för att den publicerats i litteratur av Statens räddningsverk och MSB.⁶ Enligt utredningens mening ger modellen en god utgångspunkt för att beskriva behovet av ledning inom räddningstjänstverksamhet. Vi kommer att använda oss av denna vid vår analys.

Enligt modellen delas ledning för kommunal räddningstjänstverksamhet upp i de tre beslutsdomänerna systemledning, insatsledning och uppgiftsledning för olika nivåer i ledningssystemet. Syftet med modellen är att beskriva innehåll i ledning för ett fördelat beslutsfattande inom räddningstjänsten. En av flera utgångspunkter i modellen är att skapa nivåspecifik ledning, det vill säga möjligheten att bedriva ledning på flera nivåer med specifika ledningsuppgifter i olika tidsskalor. Ledningsmodellen illustreras nedan i figur 6.2.

Systemledning utövas för att leda räddningstjänstverksamheten på en övergripande nivå. Det innebär att definiera organisationens roll, sätta ramar för räddningsinsatser samt prioritera och fördela resurser till olika insatser medan beredskap upprätthålls för övrig riskbild. Systemledningen utövas kontinuerligt i tiden.

Insatsledning utövas för att genomföra en räddningsinsats inom de ramar systemledningen satt upp. Vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser finns det en beslutsdomän för insatsledning per insats.

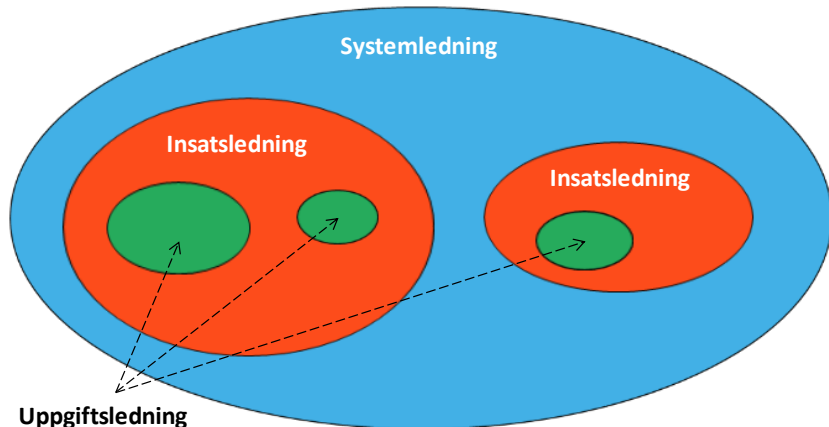
Uppgiftsledning sker för att utföra uppgifter vid en räddningsinsats enligt direktiv från nivån insatsledning. Vid omfattande resurs-

⁵ Vi använder här begreppet ledningssystem i en vid bemärkelse som omfattar alla delar av en verksamhet för att åstadkomma ledning. I det ingår till exempel ledningsorganisation, definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap, principer för utförande av uppdraget och tekniskt stöd.

⁶ Se Stefan Svensson, Erik Cedergårdh, Ola Mårtensson och Thomas Winnberg, *Taktik, ledning, ledarskap*, MSB, 2005; Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg, *Utformning av ledningsorganisation* i Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson (red.), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, Räddningsverket, 2006 samt Erik Cedergårdh och Olle Wennström, *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, Räddningsverket, 1998.

uppbyggnad behöver insatsorganisationen skalas upp och enligt modellen kan beslutsdomänen uppgiftsledning finnas i hur många nivåer som helst. Det kan till exempel vara någon som leder genomförandet av en begränsad uppgift för en enskild räddningsstyrka samtidigt som en överordnad sektorchef ansvarar för att genomföra en större uppgift i en geografisk del av skadeområdet.

Figur 6.2 En ledningsmodell för räddningstjänst



Källa: Svensson m.fl., Taktik, ledning, ledarskap.

Vilka befattningar som har befogenhet att fatta beslut inom domänerna systemledning, insatsledning och uppgiftsledning varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer och inom organisationerna vid olika tillfällen. Varje nivå är inte heller knuten till endast en befattning utan i stället kan flera befattningar ha befogenheter inom en nivå.

Räddningschefen har det övergripande ansvaret för systemledningen men även andra kan agera inom den nivån. Till exempel kan en ledningscentral eller ett inre befäl ha mandat för tidiga resursdispositioner medan räddningschefen (eller en räddningschef i beredskap) behåller det yttersta ansvaret för att uppnå flera olika räddningsinsatserns målsättningar över tid och vid behov prioritera mellan dessa insatser.

Traditionellt brukar räddningsledarmandatet knytas till insatsledningsnivån och den ledningen som sker på skadeplats.⁷ Det före-

⁷ Cedergårdh, *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 61–62.

kommer numera att räddningsledaren befinner sig på distans, till exempel i en ledningscentral.⁸ Det senare är också normen vid statlig räddningstjänst.⁹

Räddningstjänstverksamheten som helhet ingår också i ett större sammanhang där andra aktörer agerar. För att beskriva hela samhällets olika verksamheter som agerar vid en händelse kan man tala om ett system av olika system. Mellan de olika systemen finns det till skillnad från i den enskilda räddningstjänstorganisationen inte någon hierarkisk struktur utan samordning och gemensam inriktning ska i stället ske genom samverkan. Vissa aktörer kan däremot ha ett ansvar för att verka för att samordning kommer till stånd, ett samordningsansvar.¹⁰

6.2.2 Behovet av ledning i räddningstjänstverksamheten

Ledningsbehovet varierar beroende på hur omfattande och komplicerad en räddningsinsats är. Vid en begränsad räddningsinsats kan det vara tillräckligt att endast ett befäl på skadeplats utövar ledningen för genomförandet av den enskilda räddningsinsatsen. Vid en större räddningsinsats behövs däremot fler befäl för insats- och uppgiftsledning på skadeplats.

Samtidigt finns behov av systemledning för att prioritera resurser, säkerställa resursförsörjning, följa upp räddningsinsatser och samverka med andra aktörer.

Under tiden en räddningsinsats genomförs behöver beredskap upprätthållas för fler, kanske mer prioriterade, händelser i närområdet. Till exempel kan det pågå en räddningsinsats vid en gräsbrand där det på kort sikt endast finns risk för egendomsskador, när det kommer ett larm om en brand i ett bostadshus där det finns risk för att människor skadas eller omkommer. Resurserna behöver då prioriteras mellan händelserna och även mot beredskap för ännu fler händelser.

Viss samverkan med andra aktörer som till exempel polis och ambulans sker direkt på skadeplats. I samband med större eller mer komplicerade räddningsinsatser ökar behovet av samverkan med andra aktörer i hela samhället. För att identifiera behov av samverkan

⁸ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 49.

⁹ Till exempel befinner sig Sjöfartsverkets räddningsledare i räddningscentralen Joint Rescue Coordination Centre (JRCC).

¹⁰ Lars Fredholm och Christian Uhr, *Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning*, i Nils-Olov Nilsson (red.), *Samverkan – för säkerhets skull*, MSB, 2011, s. 133–135.

med andra aktörer finns också ett behov av att hela tiden värdera ytterligare samverkansbehov, även på övergripande nivåer.

Själva räddningsinsatsens genomförande och behov av resurser bör också kontinuerligt följas upp. Om en omfattande räddningsinsats behöver tillföras resurser kräver även det en ökad ledningskapacitet.

Ett ökat ledningsbehov på grund av en omfattande räddningsinsats kan bland annat kräva en utbyggd ledningsorganisation med flera nivåer, funktioner och individer. Staber kan behövas på olika ledningsnivåer.¹¹

Komplexiteten i en räddningsinsats kan också göra att det finns ett stort behov av ledning. Till exempel kan en liten brand i en transformatorstation leda till omfattande samhällsstörningar och behov av hantering på flera samhällsnivåer under en längre tid.

6.3 Samverkan vid samtidiga uppdrag

De aktörer som den kommunala räddningstjänsten kan behöva samverka med är många och varierar med omständigheterna. I det följande behandlas de aktörer som har uppdrag där det mer frekvent finns behov av samverkan med kommunal räddningstjänst eller där samverkan kan vara av särskild betydelse.

6.3.1 Polis och sjukvård

De kommunala räddningstjänsternas insatser är vanligen räddningsinsatser enligt LSO. De uppgifter som enligt regelverket ska utföras av kommunal räddningstjänst inom ramen för räddningsinsatsen täcker vanligtvis inte allt det som behöver åtgärdas för att tillgodose det totala hjälpbehovet på en skadeplats. Även andra hjälpåtgärder behöver vidtas och andra aktörer har uppdrag att utföra dessa. Särskilt vanligt är det att polis och ambulans agerar på en skadeplats parallellt med den kommunala räddningstjänsten. I det sammanhanget gör Polismyndigheten sin insats utifrån de uppgifter den har enligt främst polislagen (1984:387)¹² medan en sjukvårdshuvudman fullgör sitt uppdrag enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

¹¹ Svensson m.fl., *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 216–221.

¹² Polismyndigheten kan även bedriva statlig räddningstjänst, se följande avsnitt.

Vid samtidiga räddningsinsatser, polisinsatser och sjukvårdsinsatser finns det inte regler som anger att en aktör är överordnad någon annan eller närmare regler om hur de bör samordna sina insatser. Var och en har att utföra sina uppgifter. Vid det som huvudsakligen är räddningsinsatser bör polisen och hälso- och sjukvårdspersonal därmed anses bedriva en verksamhet jämsides med räddningsinsatsen men utan rätt för räddningsledaren att utöva befälsrätt över dem.¹³

För en effektiv hjälpinsats finns det dock behov av gemensam inriktning för de samtidiga insatserna. Normalt är behovet av en av de olika insatserna mer framträdande och en av aktörerna har större juridiska befogenheter samt kompetens att hantera situationen. Det har anförts att det är rimligt att den aktören tar initiativ för att underlätta samverkan, även om alla aktörer som ser ett behov bör ta initiativ.¹⁴ Samtidigt har utredningen även mött uppfattningen att det alltid är räddningsledaren som bör ta initiativ till detta.¹⁵ Det kan konstateras att det saknas en tydlig reglering om vem eller vilka som ska ta initiativ till samverkan.

Samverkan kan delas upp i två olika nivåer. I den första nivån agerar var och en av aktörerna för att underlätta, eller i vart fall inte hindra, någon av de andra aktörerna att fullgöra sitt uppdrag. På en fördjupad nivå används de gemensamma resurserna där de behövs mest, oavsett vems ansvarsområde det är att utföra åtgärden. Det senare kan vara att föredra ur de drabbades perspektiv och det finns alltså behov av att aktörerna på skadeplats samt på högre organisatoriska nivåer som ledningscentraler och högre ledning agerar för att möta hjälpbehovet sett som en helhet.¹⁶

I sammanhanget kan nämnas att kommunen på lokal nivå och länsstyrelserna på regional nivå har ett geografiskt områdesansvar. Det innebär att de ska verka för samordning mellan aktörer inom sitt geografiska område vid kriser enligt regelverket för krisberedskap.¹⁷

¹³ Jämför prop. 1973:185 s. 143–145.

¹⁴ Cedergårdh m.fl., *Utformning av ledningsorganisationen*, s. 247 och MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2017, s. 64.

¹⁵ En sådan uppfattning får visst stöd av tidigare förarbetsuttalanden i prop. 1973:185, s. 143 om räddningsledarens uppgift att bestämma arbetets inriktning i stort och att svara för samordningsuppgifter.

¹⁶ Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg, *Proaktiv samverkan vid olyckor*, i Nils-Olov Nilsson (red.), *Samverkan – för säkerhets skull*, MSB, 2011, s. 82–83.

¹⁷ Händelserna som omfattas definieras på olika sätt även om de förenklat benämns kriser här. Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap respektive bland annat 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Regeringen har också ett sådant ansvar på nationell nivå. Vid en kris finns alltså aktörer som har ett samordningsansvar. Även när det finns en samordnande aktör beslutar dock varje aktör själv över sin verksamhet. Vid olyckor som inte är kriser enligt regelverket för krisberedskap finns emellertid inte en utsedd samordnande aktör.

6.3.2 Andra räddningsinsatser

Ansvar för räddningsinsatser är uppdelat mellan kommunerna och de statliga myndigheter som ska bedriva räddningstjänst: Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten och länsstyrelserna. Ansvar är både funktionsuppdelat och geografiskt uppdelat. Flera räddningsinsatser enligt LSO kan pågå samtidigt och dessa insatser kan påbörjas och avslutas allteftersom.

Kommunerna bedriver räddningsinsatser inom sitt geografiska område. Varje kommunal räddningsinsats ska ledas av endast en räddningsledare. Om en räddningsinsats omfattar flera kommuner ska räddningsledarna från berörda kommuner komma överens om vem som ska leda insatsen. Om de inte gör det ska den eller de länsstyrelser som är berörda bestämma det. Det ska alltså normalt inte förekomma parallella kommunala räddningsinsatser som avser samma händelse.¹⁸ Däremot kan samtidiga räddningsinsatser som avser olika händelser konkurrera om samma resurser.

När det gäller statliga räddningsinsatser kan de bedrivas parallellt med varandra eller med en kommunal räddningsinsats. Ett exempel är vid en olycka den 15 mars 2012 när ett norskt militärt transportflygplan kolliderade med terrängen i bergsområdet vid Kebnekaise varvid flygplanet förstördes och samtliga ombord omkom. Den händelsen aktualiserade statlig räddningstjänst i form av såväl flygräddningstjänst som fjällräddningstjänst.¹⁹ Dessutom övervägde kommunal räddningstjänst att inleda räddningstjänst för att skydda miljön från skador från drivmedel och andra miljöfarliga ämnen. Det bedömdes slutligen inte vara nödvändigt men om det hade skett hade

¹⁸ Det är dock en bedömningsfråga vad en räddningsinsats omfattar. Ska till exempel en eller två räddningsinsatser ske om det brinner två bilar i närheten av varandra?

¹⁹ Som för övrigt enligt Statens haverikommission borde ha bedrivits parallellt snarare än sekventiellt som skedde i fallet, se Statens haverikommission, *Slutrapport RM 2013:02: Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av typ C-130 med anropssignal HAZE 01 ur norska Luftsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län.*, dnr M-04/12, 2013, bilaga 1, s. 42–43.

den kommunala räddningsinsatsen kunnat ske parallellt med statlig räddningsinsats.

Det finns andra exempel där statlig räddningstjänst och kommunal räddningstjänst bedrivs i huvudsak i anslutning till varandra. Ett exempel är när sjöräddningstjänst bedrivs avseende ett nödställt fartyg som förs i hamn. När fartyget passerat gränsen för kommunalt ansvarsområde i hamnen är det ett kommunalt ansvar.²⁰

Vid samtidiga räddningsinsatser krävs det en god samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunerna för att genomföra räddningsinsatserna effektivt. Det finns en allmän skyldighet för kommunerna och de statliga myndigheter som utför statlig räddningstjänst att samordna verksamheterna samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (1 kap. 6 § LSO).

Vid omfattande kommunala räddningsinsatser får länsstyrelserna ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen ska då även ansvara för att samordning sker med statlig räddningstjänst om sådan pågår (4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor [FSO]).

6.4 Räddningsinsatserna kan utvecklas

6.4.1 Räddningsinsatserna kan förbättras på olika sätt

Bedömning: Förmågan att utföra en räddningsinsats ska ta sin utgångspunkt i den drabbade situationens behov.

För de vanligaste räddningsinsatserna av begränsad omfattning är det framför allt tiden till dess hjälparbete kan påbörjas som kan effektiviseras, men även metoderna för räddningsinsatserna.

För de medelstora, mer komplicerade eller flera samtidiga räddningsinsatser behöver dessutom många kommuner utveckla sin samverkan med andra kommuner för effektivare räddningsinsatser.

I fråga om de allra största insatserna behöver kommunerna ha förmåga att kunna ta emot externa resurser och förstärka ledningsorganisationen.

²⁰ En fråga utanför vårt uppdrag är att Statens haverikommission i sin slutrapport (RS 2006:10) rörande grundstötningen av fartyget Kertu vid Landsort den 29 oktober 2014 gett uttryck för uppfattningen att denna gränsdragning utgör ett riskmoment.

Vid bedömningen av hur kommunen kan förbättra sin förmåga att agera vid en olycka finns anledning att uppehålla sig vid frågan ur vilket perspektiv kommunens förmåga bör mätas. Det som är viktigt är inte i sig hur många brandmän eller brandbilar som kommer till skadeplatsen. Om en räddningsinsats är effektiv bör bedömas ur den drabbades, eller det drabbade sammanhangets, perspektiv. Det som är av betydelse är alltså att hjälpbehovet tillgodoses på sådant sätt att skadorna blir så små som möjligt, både på kort och lång sikt.

Det går att beskriva och mäta samhällets förmåga att vidta åtgärder vid en olycka på olika sätt. Syftet med räddningsinsatsen är att minimera skadeutfallet genom att både förhindra spridningen och begränsa eller avbryta skadeutvecklingen. Tiden till dess att åtgärder vidtas har stor betydelse för detta. Av en studie angående betydelsen av när räddningstjänstpersonal kommer till skadeplatsen framgår att särskilt tidskänsliga är drunkningstillbud följda av brand i byggnad och trafikolyckor.²¹ En annan faktor är vilken effekt åtgärderna har när de sätts in. Det är utifrån dessa två aspekter som det nationella målet för räddningsinsatser i 1 kap. 3 § LSO är utformat, räddningsinsatser ska påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Vad gäller effekten av ett räddningsarbete i en specifik situation beror den på vilka resurser som används och hur de används. På ett mer övergripande plan är det framför allt ledningsfunktioner som utifrån behovet av åtgärder och tillgängliga resurser avgör hur resurserna används. Det finns därför anledning att särskilja ledning från andra resurser vid en analys. De tre dimensionerna tid, resurser samt ledning kan därför användas som ett praktiskt verktyg vid analysen, även om det inte utgör ett komplett teoretiskt ramverk.

De flesta räddningsinsatser avser olyckor där relativt begränsade resurser är tillräckliga. Räddningsresurser med förmåga att hantera en mindre räddningsinsats har alla kommuner i dag. Dessa kräver inte heller någon större ledningsförmåga. För att utveckla effektiviteten vid dessa händelser är det utredningens bedömningen att skyddet mot olyckor framför allt kan förbättras genom att minska tiden

²¹ Jaldell, *Tidsfaktorns betydelse vid räddningsinsatser: – en uppdatering av en samhällsekonomisk studie*, s. 7 och se även i fråga om insatser vid brand om responstidens vikt, Stefan Svensson, *Räddningsinsatser vid brand i byggnad, en forskningsöversikt*, Lunds universitet, 2017, s. 54 och där angivna referenser.

till dess att ett hjälparbete påbörjas, men även metodutveckling kan vara ett sätt att nå effektivitet.

Det innebär att det är bra om räddningstjänstpersonalens responstid kan minska. Men det finns oftast någon annan än en brandman som snabbare kan inleda ett räddningsarbete. Om det leder till en förkortad tid till dess räddningsarbete påbörjas kan det vara tillräckligt eller åtminstone ha en positiv effekt att någon annan än en brandman vidtar åtgärder. Initiativ och åtgärder som stärker förmågan att utnyttja samhällets samlade resurser i ett inledningsskede av en räddningsinsats bör därför stimuleras.

För att åstadkomma förmåga att genomföra en räddningsinsats som är mer omfattande krävs fler eller mer kompetenta resurser för att uppnå tillräcklig effekt. Det krävs också att tillräckliga resurser snabbt är på plats för en effektiv insats. Kraven på uthållighet ökar också när insatsen drar ut på tiden.

Förutom att omfattningen av en räddningsinsats kan kräva mer resurser kan den typ av olycka som inträffat kräva särskild materiel och personal med särskild kompetens. Behovet av ledning blir också större. Det kan till exempel handla om att genomföra effektiva räddningsinsatser vid kemikalieolyckor, tågolyckor eller i gruvor.

De minsta kommunala räddningstjänstorganisationerna har i regel inte själva tillräckliga resurser för att utföra en räddningsinsats och samtidigt ha resurser i beredskap för ytterligare olyckor. Även något större organisationer har inte själva tillräckligt med resurser för de medelstora olyckorna eller för att hantera vissa typer av olyckor som kräver särskild kompetens. Det finns oftast inte heller tillräcklig ledningsförmåga i dessa kommuner för annat än att leda en begränsad räddningsinsats. Det behövs i dessa fall samverkan mellan kommunerna för att åstadkomma tillräcklig förmåga för en effektiv räddningsinsats. För att utveckla kommunernas förmåga att genomföra den här typen av räddningsinsatser är det vår bedömning att det framför allt är fasta samverkansstrukturer som krävs. I kapitel 7 utvecklar vi vår syn på hur en utveckling mot fler sådana samverkansstrukturer kan åstadkommas.

De mest omfattande och komplicerade räddningsinsatserna kan vara av sådan omfattning att ingen räddningstjänstorganisation inom sin egen organisation har tillräckligt med resurser för att genomföra en effektiv räddningsinsats. För dessa krävs enligt utredningens

mening att det finns en förmåga att kunna skala upp organisationen samt ta emot och använda resurser från andra håll.

6.4.2 Ingen författningsreglering av dimensioneringen av räddningstjänsten

Bedömning: Kommunernas dimensionering av räddningsresurser och grundförmågan att genomföra räddningsinsatser bör inte regleras i författning. Annan form av styrning som inte är bindande för kommunerna kan däremot vara lämpligt på området.

Utredningen har övervägt frågan om kommunernas dimensionering av räddningsresurser och grundförmågan att genomföra räddningsinsatser bör regleras i författning.

En detaljreglering av vilka räddningsresurser kommunerna ska ha ser vi som svårgenomförd om räddningstjänsten i realiteten ska vara ett kommunalt ansvar. Det skulle innebära att kommunerna inte kan anpassa sin verksamhet efter de lokala förhållandena. En sådan detaljstyrning av räddningstjänsten har visserligen förtjänster i fråga om att kunna ge en enhetligare service till alla medborgare. Med en sådan styrningsmodell vore det dock bättre att överväga ett annat huvudmannaskap för räddningstjänsten.

Ett bättre alternativ vore en reglering med krav på att kommunen ska ha vissa grundförmågor, till exempel förmågan att inom viss tid utföra enklare brandsläckning eller utföra räddning på hög höjd. Kommunen skulle då kunna välja det närmare sättet att upprätthålla den förmågan. Det skulle emellertid enligt vår mening vara mycket svårt att finna en väl avvägd reglering av grundförmågor. En inledande utmaning skulle vara att identifiera vilka dessa överhuvudtaget ska vara. Vidare varierar riskbilden samt de demografiska och geografiska förhållandena i landet. En sådan reglering blir därför svår att anpassa till olika lokala förhållanden. Den blir ineffektiv. En sådan författningsstyrning riskerar också att kväva lokala initiativ till utveckling av en effektivare räddningstjänst.

Det är enligt vår mening lämpligare, både ur effektivitetshänseende och för att inte inskränka det kommunala självstyret mer än nödvändigt, att fokusera en reglering på endast ett krav som kan ge kommunerna förutsättningar att bedriva räddningstjänst i samverkan med

andra. Vi utvecklar det i kapitel 7. Därutöver bör kommunen i stället själv ta ansvar för att organisera sig på bästa sätt utifrån lokala förhållanden samt tydligt redovisa detta i jämförbara handlingsprogram (se avsnitt 4.5 och 6.5).

För den närmare organiseringen på grundnivå är det i stället tvärtom så att kommunernas möjligheter att organisera sig bör om möjligt göras mer flexibel för att kommunerna ska kunna organisera sig efter de lokala förhållandena. I avsnitt 6.6 utvecklar vi vår syn på det som kanske allra mest styrt dimensioneringen av kommunernas räddningsresurser: Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning.

I det här sammanhanget vill vi framhålla att angivna problem med styrning av grundförmågan genom författning inte gäller sådan styrning som inte är tvingande mot kommunerna. Tvärtom är det utredningens mening att det finns stora fördelar med kunskapsstyrning av MSB. Det kan hjälpa kommunerna att utveckla en effektivare räddningstjänst och gör också skyddet mot olyckor likvärdigare i landet. Samtidigt bevaras möjligheten att organisera verksamheten utifrån de lokala förhållandena utan hinder av bindande föreskrifter. Utredningen menar därför att den formen av styrning bör utvecklas. Den förenklas också av att handlingsprogrammen blir tydligare och likformiga. Sådan styrning kan ske på många olika sätt som framhållande av goda exempel, vägledningar om vilken förmåga som behövs för att effektivt möta olika olyckor samt allmänna råd i anslutning till handlingsprogrammen.

6.4.3 Resurssamverkan i det inledande skedet

Bedömning: Initiativ till utökad resurssamverkan i det inledande skedet bör även i fortsättningen komma från kommunerna själva och andra inblandade aktörer.

Vårt förslag om likformiga handlingsprogram underlättar för att utbyte av fungerande samverkansformer ska kunna ske.

I den mån de finns hinder mot utveckling på området bör dessa undanröjas.

Utredningen har i avsnitt 6.1.2 redogjort för några fall av kommuners resurssamverkan i inledningsskedet av en olycka.

Det framstår som att det finns potential för ett effektivare nyttjande av samhällets samlade resurser, både enskilda och offentliga

aktörer. Det finns många goda exempel på hur kommunerna och andra aktörer arbetar med att tillvarata varandras resurser och effektivisera samhällets hantering av olyckor och andra händelser som till exempel akuta sjukdomstillstånd. Vad gäller sådan samverkan inom området skydd mot olyckor har utvecklingen pågått under en tid men än har sådan resurssamverkan inte fått allmänt genomslag.

Det har under senare år identifierats flera svårigheter med ett nyttjande av resurser i specifika situationer. Beträffande frivilliga i räddningsarbetet finns det ersättningsfrågor om den frivillige skadar någon eller något eller själv lider skada.²² Frågor om sekretess kan uppkomma i alla fall av organiserad samverkan.²³ Behörighetskrav för att utföra polisiära uppgifter kan utgöra hinder för en ömsesidig samverkan med polisen.²⁴ Finansiering måste också säkras. Vilka svårigheter som finns och lösningarna på dessa beror i stor utsträckning på den enskilda samverkanssituationen och utredningen har inte identifierat ett tydligt behov av standardisering eller reglering, förutom i ett avseende som utvecklas nedan.

Enligt utredningens mening finns det möjligheter för kommunerna själva och andra aktörer, som MSB, att fortsätta utvecklingen av resurssamverkan. Kommunerna kan själva enligt vad som är lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena inom ramen för nuvarande reglering utveckla sin resurssamverkan.

Det är viktigt att framväxten av samverkansformer uppmärksammas och att inspiration kan hämtas från detta. Det gäller både samverkan med andra kommuner och statliga myndigheter men kanske framför allt med enskilda där det enligt utredningens mening finns potential för en effektivare helhetssyn på skyddet för olyckor från hela samhället. Genom att redovisningen av den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten ska ske i likformiga handlingsprogram (se kapitel 4) kan utredningens förslag leda till bättre förutsättningar för att resurssamverkan närmare kan inventeras och utvärderas. Handlingsprogrammen ska nämligen bland annat innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner samt med statliga

²² Anders Holm, *Några ansvarsfrågor avseende aktörer, i synnerhet frivilliga, som deltar i räddningsinsatser*, Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem rapport nr 16, Linköpings universitet, 2016.

²³ MSB, *Stöd till organisering av kommunal räddningstjänst: – Vidtagna åtgärder samt behov av ytterligare stöd för organisering av deltidsanställda brandmän – Stärkt samverkan och utvecklingsmöjligheter mellan blåljusaktörer på lokal nivå*, dnr 2013-5435, 2014, s. 28–29.

²⁴ MSB, *Bättre tillgänglighet till hjälp vid nödlägen: Förslag till utformning och finansiering av försöksverksamhet*, dnr 2010-4632, 2011, s. 20.

myndigheter och enskilda. Det bör kunna stimulera framväxten av mer resurssamverkan.

I ett avseende har utredningen identifierat en rättslig oklarhet som bör undanröjas för att klargöra att ett nyttjande av samhällets samlade resurser kan ske. För förstainsatspersoner som inte är kommunalt anställda, det kan till exempel vara väktare, har det ifrågasatts om det är förenligt med LSO att anlita dem. Detta eftersom bestämmelsen i 3 kap. 15 § LSO anger att den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund.²⁵ Vi adresserar detta i kapitel 8.

Hitills är det främst frågan hur andra aktörer kan användas i räddningsarbetet som har berörts. Den andra sidan av myntet är hur räddningstjänstpersonalen kan och bör användas för annan verksamhet än uppgifterna enligt LSO. Det har framförts att det finns ett outnyttjat kapacitetsöverskott i många kommunala räddningstjänster. Detta eftersom heltidsanställda brandmän som upprätthåller beredskap inte fullt ut används för arbetsuppgifter som fyller deras arbetstid. Utredningen anser att det är angeläget att det allmännas resurser används så effektivt som möjligt. Ett sätt att använda dessa resurser mer effektivt är att i större utsträckning nyttja dem i den brandförebyggande verksamheten. Ett annat sätt kan vara att bredda räddningstjänstorganisationens uppdrag till att inkludera andra uppgifter än endast brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Ett bra exempel på detta som också fått stort genomslag är räddningstjänstorganisationer som genomför IVPA-uppdrag. Andra kommuner har en än mer tydlig bredd i sitt uppdrag. Närmare vilka uppgifter kommunerna vill fördela på den organisation som bedriver räddningstjänst bör dock kommunerna bestämma. Detsamma gäller i än högre grad kommunernas arbetsledning och fördelning av arbetsuppgifter till sin anställda. I den här delen finns det inte anledning att införa en reglering.

²⁵ Anna Wettergård, *Kritik mot att väktare släcker bränder*, artikel i Vi i Sollentuna.se, publicerad 2016-12-17, från www.stockholmdirekt.se, hämtad 2017-11-13.

6.4.4 Resurser och ledning vid omfattande räddningsinsatser

Bedömning: Kommunerna behöver ha förmåga att ta emot och effektivt använda externa resurser vid omfattande räddningsinsatser. Kommunerna behöver också ha förmåga att möta ett utökat ledningsbehov. Detta kräver planering och förberedelse. För att de externa resurserna ska användas effektivt är det en fördel med en enhetligare organisation vid räddningsinsatser.

Vid omfattande och komplicerade räddningsinsatser är givetvis den kommunala räddningstjänstorganisationens egna resurser viktiga. Det är dock få räddningstjänstorganisationer som i sin egen organisation kommer att ha alla de resurser som behövs vid de riktigt omfattande räddningsinsatserna. Vid de allra största räddningsinsatserna kommer ingen att ha det på egen hand. Det krävs då att resurser även tillförs från annat håll. Att det finns många resurser som kan tillföras visar inte minst erfarenheterna från branden i Västmanland år 2014,²⁶ där det bland annat tillfördes resurser genom andra kommunala räddningstjänstorganisationer, Försvarsmakten och andra myndigheter, företag, frivilliga och från internationellt håll.

Behovet av ledning av räddningstjänstverksamheten och räddningsinsatsen ökar också i en sådan situation. Systemet för ledning måste utökas och anpassas till situationen. Förutom sådana resurser som direkt kan användas i räddningsarbetet behöver räddningstjänstorganisationen ledningsresurser. Det innebär att externa personer med rätt kompetens behöver tillföras ledningsorganisationen. Dessutom behövs materiel för att upprätta ledningsplatser.

För att räddningsinsatsen ska bli effektiv krävs ett väl fungerande mottagande av externa resurser och användande av resurserna för räddningsinsatsen. Det kräver att kommunen planerat och förberett för en sådan situation. Frågor om vilka resurser som kan förväntas och hur de ska införlivas i en organisation för en omfattande räddningsinsats behöver bearbetas. Det krävs också att kommunen har planerat och förberett sig för hur ledningen kan anpassas och utökas för att möta det ökade ledningsbehovet.

En annan faktor för att de tillkommande resurserna ska kunna användas på ett effektivt sätt är att de känner igen sig i organiseringen.

²⁶ Under höjd beredskap och många samtida händelser kan situationen i och för sig vara en annan när det råder konkurrens om resurserna.

Det gäller särskilt resurser från andra kommunala räddningstjänstorganisationer och ledningsresurser som ska agera inom ett nytt ledningssystem. Om andra aktörer som tillför resurser till räddningsinsatser, som till exempel Försvarmakten och frivilligorganisationer, kan orientera sig i organisationen för räddningsinsatsen ökar det effektiviteten.

6.4.5 Samverkan med aktörer som har samtidigt uppdrag

Bedömning: Det behövs en effektivare samverkan mellan kommunal räddningstjänst och andra hjälpaktörer när de samtidigt vid en händelse ska utföra insatser utifrån respektive ansvarsområde. Det finns behov av en översyn rörande hur aktörssamverkan ska regleras i dessa fall, men det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå regler för andra aktörer än kommunal räddningstjänst. Samverkan med andra hjälpaktörer kan däremot underlättas genom att kommunala räddningstjänstorganisationer blir mer enhetliga.

När flera aktörer agerar på samma plats med samtidigt uppdrag behöver aktörer samverka för att underlätta för varandra och för att uppnå en effektiv hjälpinsats sedd som en helhet.²⁷ Samverkan bör också vara etablerad i vardagen.²⁸

Utifrån perspektivet skyddet mot olyckor vore det önskvärt med en gemensam reglering för samverkan mellan olika aktörer som polis, sjukvård samt statlig och kommunal räddningstjänst. I ett vidare perspektiv skulle en sådan reglering även kunna inkludera fler aktörer som agerar vid samhällsstörningar. En reglering skulle bland annat kunna behandla hur samverkan ska initieras och inom vilka ramar olika aktörer får vidta åtgärder för att samverkan ska komma till stånd. Ett problem med dagens reglering omkring samverkan är att det inte tydligt anges hur och vem som ska ta initiativ till samverkan. Det finns en risk för att samverkan fördröjs eller inte blir så effektiv som den annars kunde vara. Vidare vore det för samhällets totala hjälpinsats önskvärt att aktörerna i större utsträckning kunde tillämpa en

²⁷ Jfr MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 35–37.

²⁸ Jfr a.a., s. 82.

helhetssyn och vara mindre bundna av sitt eget uppdrag. Även Skogsbrandutredningen har i sin utvärdering av skogsbranden i Västmanland 2014 påpekat att det saknas en nationell och gemensam ledningsmodell.²⁹ MSB har tillsammans med många andra aktörer påbörjat ett arbete med gemensamma riktlinjer genom att ge ut ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”. Det är önskvärt att en utveckling mot gemensamma riktlinjer fortsätter men det kan också finnas behov av förändrad reglering. Det ligger emellertid inte inom vårt uppdrag att lämna förslag till regleringar som berör andra aktörer än kommunal räddningstjänst.

Inom vårt uppdrag har vi möjlighet att lämna förslag till åtgärder för att underlätta de kommunala räddningstjänstorganisationernas samverkan med andra aktörer. Ett mer enhetlig uppträdande från de olika kommunala räddningstjänstorganisationerna vid räddningsinsatser skulle underlätta samverkan. Samverkan skulle underlättas av att övriga aktörer vet vad de har att förvänta sig av en kommunal räddningstjänstorganisation och har kännedom om vilka funktioner som ansvarar för de kommunala räddningstjänsternas samverkan på olika nivåer.

6.5 Kommunerna ska redovisa sin förmåga i räddningstjänstverksamheten

Förslag: I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska det mer tydligt än i dag anges vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har för att möta de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunen ska för varje typ av sådan olycka redogöra för vilken förmåga kommunen har att genomföra räddningsinsats.

Kommunen ska också redogöra för förmågan att utföra flera samtidiga räddningsinsatser och leda räddningstjänsten i kommunen.

Kommunen ska även ange förmågan att genomföra omfattande räddningsinsatser.

²⁹ Skogsbrandutredningens (Fö 2014:02) slutredovisning, s. 145.

Vi har i kapitel 4 nämnt att vi ska återkomma till frågan om innehållet i handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten. Mot bakgrund av vad vi anfört i det här kapitlet gör vi följande bedömning.

Räddningstjänstverksamheten ska bedrivas med räddningsinsatser mot specifika händelser. Det innebär att ramarna för verksamheten är snäva. Det behövs också viss enhetlighet i utförande av verksamheten. För räddningstjänstverksamheten är det vår mening att det inte är lämpligt att endast ange och följa upp övergripande mål.

Det som enligt utredningens mening i stället är viktigt är vilka olyckor som verksamheten ska vara beredd att ingripa mot och vilken förmåga som finns för att utföra insatser. Bedömningen av vilken förmåga som kommunerna bestämmer sig för att ha beror på vilka detaljerade mål kommunerna sätter upp. Det finns emellertid inte enligt vår mening anledning att närmare redovisa dessa detaljerade mål utan de kan i stället uttryckas som en del i redovisning av vilken förmåga kommunen har.

Styrdokumentet bör därför innehålla kommunens övergripande mål med verksamheten men riskanalysen och beskrivningen av förmåga måste utvecklas.

Den förmåga kommunerna har måste beskrivas på ett strukturerat sätt för att underlätta jämförelser med andra kommuner. Ett strukturerat sätt att redovisa förmågor kopplat till riskerna skapar också ett underlag för staten att bedöma hur förstärkningsresurser bör utformas.

Kommunernas räddningsinsatser kan avse flera olika typer av olyckor. Det är ofta fråga om bränder av olika slag eller trafikolyckor men beredskapen måste också finnas i hela landet för andra olyckor som finns i den lokala riskbilden men som är ovanligare. Det kan till exempel vara kemikalieolyckor, ras och skred eller drunkskolyckor. Förutom att det finns olika typer av olyckor så kan det krävas olika stora räddningsinsatser beroende på olyckans karaktär.

Ofta behövs endast en mindre räddningsresurs för att uppnå tillräcklig förmåga men ibland krävs fler räddningsresurser. För att ha förmågan att utföra en räddningsinsats på ett effektivt sätt krävs också rätt resurser. Förutom utrustning och personal med specifik förmåga att hantera en viss typ av olycka, till exempel släcka en brand, krävs annan kompetens. Inte minst krävs samverkan med andra och förmåga till ledning av räddningsinsatsen.

En annan viktig faktor vid större, mer komplicerade, långvariga eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser är att det finns ledningsförmåga att hantera hela räddningstjänstverksamheten i organisationen. En sådan ledningsnivå, som benämns systemledning, är enligt utredningens mening nödvändig för att säkerställa kontinuerlig resursförsörjning och vid resursbrist säkerställa att tillgängliga resurser prioriteras på ett sätt som ger bäst effekt för helheten. Dessutom finns det behov av att beredskap upprätthålls för andra olyckor samtidigt som en räddningsinsats pågår. En övergripande ledningsnivå behövs också för att följa upp räddningsinsatsens utförande och analysera andra aspekter som till exempel behovet av samverkan med andra aktörer. Det kan vara svårt för en räddningsledare att själv i en situation där denne är minutoperativ hinna se helheten och de långsiktiga behoven.

Det är rimligen svårare för de mindre kommunala räddningstjänstorganisationerna att inom egen organisation hantera flera parallella eller stora omfattande insatser, upprätthålla olika typer av specialistförmågor samt bemanna flera ledningsnivåer samtidigt. För ett likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet är det emellertid ett krav att alla har en grundläggande tillgång till resurser som kan ge förmåga till räddningstjänst mot alla olyckor som den lokala riskbilden kan medföra. De lokala förhållandena kan vara sådana att förmågan blir lägre i gleset befolkade delar av landet på grund av längre framkörningstid. Det är dock utredningens mening att ett likvärdigt skydd kräver att även specialiserade resurser kan sättas in och att kommunerna har en beredskap för detta, i vart fall genom samverkan med andra kommuner.

Ett steg för att åstadkomma ett tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet är att kommuner tydligt och jämförbart redogör för sin förmåga att bedriva räddningstjänstverksamhet. Det bör medföra att kommunerna själva i jämförelse med andra kommuner med liknande förutsättningar ser förbättringsområden och i vart fall att den statliga tillsynsmyndigheten kan göra kommunerna uppmärksamma på bristande förmåga i någon del.

Enligt utredningens mening bör kommunerna därför för varje lokalt förekommande typ av olycksrisk redogöra för vilken förmåga kommunen har att genomföra räddningsinsatser. Därutöver bör kommunerna redovisa förmågan att utföra flera räddningsinsatser på samma gång samt förmågan till ledningen. Vi kommer i kapitel 7 att

föreslå ett krav på övergripande ledning, hur det uppfylls blir en del av redovisning i handlingsprogrammet.

Närmare hur kommunerna skaffar och dimensionerar förmågor att genomföra räddningsinsatser och leda räddningstjänstverksamheten är i första hand en fråga för kommunen. Frågor om till exempel numerär i en räddningsstyrka, om det är fråga om heltidsanställd personal eller deltidsbrandmän samt närmare vilken materiel som ska användas är sådana typiska frågor som kommunen själv har att avgöra.

En kommun bör kunna ha förmåga i räddningstjänstverksamheten antingen i den egna organisationen eller genom formell samverkan med andra kommuner. Det är till exempel rimligt att vissa särskilda resurser som utrustning och utbildad personal för att fullt ut hantera en kemikalieolycka endast finns gemensamt i vissa räddningsresurser som kan vara gemensamma för flera kommuner.

Vidare är en viktig faktor för att utveckla förmågan att hantera omfattande räddningsinsatser att kommunerna måste ha planerat och förberett sig för hur organisationen kan utformas vid omfattande räddningsinsatser.

Det finns redan i dag enligt 3 kap. 6 § FSO krav på att kommunerna ska upprätta planer för räddningsinsatser vad gäller bland annat vissa verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). Särskilda krav på planering för alla andra möjliga typer av omfattande och komplexa händelser bör dock inte införas. Vilken typ av olycka som kan komma att ske är osäkert och kan i vissa fall inte ens förutses. Detaljplanering för samtliga osannolika händelser som i och för sig är teoretiskt möjliga vore alltför betungande för kommunerna.

Kommunerna bör däremot ha en generell planering för hur de kan anpassa och bygga ut sin organisation för att klara en omfattande räddningsinsats med förmåga att också leda andra samtida räddningsinsatser. Kommunerna behöver förbereda hur systemet för ledning ska byggas ut, vilka resurser som kan påräknas och hur externa resurser ska tas emot och infogas i organisationen för att genomföra räddningsinsatser. Det bör ingå i kommunens redovisning av sin förmåga.

När det gäller den närmare strukturen på handlingsprogrammet så har vi tidigare i kapitel 4 anfört att MSB bör bemyndigas att meddela föreskrifter om detta.

6.6 Krav på rökdykning ska utredas

Förslag: Regeringen bör ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende. Uppdraget bör genomföras i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting samt med hörande av berörda arbetstagarorganisationer.

Det som kanske allra mest styrt dimensionering av kommunal räddningstjänst är föreskrifter om rök- och kemdykning som utfärdas av Arbetsmiljöverket.

Rökdykning är när brandmän tränger in i tät brandrök för att rädda liv, bekämpa brand eller liknande klädda i brandskyddsdräkt och med andningsapparat. Kemdykning är en motsvarande arbetsuppgift som utförs med kemskyddsdräkt och andningsapparat när det finns luftföroreningar eller råder syrebrist. Det är arbetsuppgifter som kan vara förenade med stora risker. Arbetsmiljöverket har anfört att det är den mest riskfyllda arbetsuppgift som är tillåten i Sverige.³⁰ Arbetsmiljöverket reglerar förfarandet vid rök- och kemdykning i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning (AFS 2007:7) till vilka verket även har lämnat allmänna råd. I fråga om dimensionering anges i 7 § att bemanningen vid rökdykning ska bestå minst av en arbetsledare, en rökdykarledare samt två rökdykare. Därtill kommer enligt 12 § att vid brand eller risk för brand ska rök- och kemdykare för sitt skydd ha säker tillgång till släckvatten. I de allmänna råden till den paragrafen anges att det normalt behövs en särskild person som står i förbindelse med rökdykarledningen för att säkerställa detta.³¹ Motsvarande gäller vid kemdykning men det finns en möjlighet att ha endast en kemdykare även om det normalt ska vara två. Sammantaget innebär detta att det vanligen krävs ett befäl och fyra brandmän (en bemanning ofta benämnd 1+4) för att ha förmåga till rökdykning.

Föreskrifterna hindrar effektiva räddningsinsatser i två avseenden.

För det första kan en annan bemanning än den som följer av föreskrifterna vara mer effektiv när det gäller andra arbetsuppgifter än den

³⁰ Se de allmänna råden till 5 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (AFS 2007:7).

³¹ Det anges i de allmänna råden att tekniska lösningar eventuellt kan ersätta en fysisk person.

förhållandevis sällan förekommande rökdykningen. Föreskrifterna har kommit att bli styrande av utformningen av organisationen för att den räddningsstyrka som har beredskap ska kunna utföra rök- och kemdykning. Det cementerar en form av organisering och utgör ett hinder för kommunerna att organisera sin räddningstjänst på ett flexibelt och effektivt sätt. Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger alltså negativa bieffekter på hela organiseringen av räddningstjänsten, trots att dessa endast är tillämplig på en arbetsuppgift.

För det andra hindrar föreskrifterna en effektiv räddningsinsats utifrån den drabbades behov när rökdykning med små risker skulle kunna ske med en mindre bemanning. I de fall räddningstjänster valt att ha en organisation där inte fem personer anländer till olyckplatsen samtidigt kan de som först anländer inte utföra rökdykning. Det kan vara organisationer där brandmän eller mindre räddningsstyrkor sammanstrålar på olyckplatsen i stället för att åka dit tillsammans. Det finns också på vissa håll i landet inte rekryteringsunderlag för en bemanning om fem personer dygnet runt. Om det till exempel finns tre brandmän på plats i något fall får de inte gå in i tät brandrök för att rädda liv ens när riskerna i den konkreta situationen är minimala för dem.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter är avsedda att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet rök- och kemdykning, vilket är ett ändamål som måste säkerställas. Det är givetvis så att brandmännens säkerhet är mycket viktig. De detaljföreskrifter som de aktuella föreskrifterna utgör är emellertid enligt vår mening inte nödvändigtvis det bästa sättet att göra detta.

Om vi fokuserar på rökdykning kan det uppstå många olika situationer där riskbilden kan variera högst betänkligt. Vid en mindre brand i en lägenhet i ett flerfamiljshus kan ett inträngande i tät brandrök endast i trapphuset, som utgör en egen brandcell, vara förenat med mycket små risker för utrustade och utbildade brandmän. Å andra sidan kan det vid ett mer komplext scenario i en galleria där det finns en väl utvecklad brand och det är fråga om långa inträngningsvägar finnas stora risker. Det som enligt utredningens mening framför allt behövs för att säkerställa arbetsmiljön är en anpassning till de faktiska riskerna i den individuella situationen. Det ger föreskrifterna visserligen uttryck för med krav på en riskbedömning av hela situationen (4 och 5 §§). Med den detaljreglering som också finns i föreskrifterna

finns ändå risken att riskbedömningen blir rutinartad med ett standardiserat utfall. Det kan leda till att rökdykning utförs enligt detaljföreskrifterna fast riskerna i den faktiska situationen egentligen ställer större krav på till exempel organisation, utbildning och utrustning. Det är alltså inte nödvändigtvis bra för brandmännens säkerhet att ha dimensionerade krav i en föreskrift på området.

Oavsett hur rökdykning görs är det en farlig arbetsuppgift. Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att det är av vikt att kommunala räddningstjänster fortsätter att utveckla arbetsmetoder och teknik för att i så stor utsträckning som möjligt undvika att utföra rökdykning.

Det finns förslag till nuvarande föreskrifter som har haft liknande dimensionerande krav sedan 1980-talet,³² dessutom bygger dessa delvis på råd som getts ut under 1950-talet.³³ Mycket har förändrats sedan dess. Samhället ser annorlunda ut, ny teknik och arbetsmetoder har utvecklats, byggnader varierar mer i sina byggnadstekniska egenskaper och räddningstjänsterna eftersträvar en mer flexibel organisering för att möta nya krav.

Visserligen har Arbetsmiljöverket vid uppdaterande av de nu gällande föreskrifterna bedömt behovet av dessa. Utredningen menar dock att det finns behov av en mer grundlig och förutsättningslös utredning av hur en framtida reglering bör utformas för att säkerställa brandmännens arbetsmiljö utan att mer än nödvändigt inskränka utrymmet för kommunerna att genomföra effektiva räddningsinsatser.

Vi föreslår att Arbetsmiljöverket bör få i uppdrag att utreda vilken reglering som behövs vid rök- och kemdykning. Det bör ske i samverkan med MSB och SKL samt med hörande av arbetstagarorganisationer.

³² Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om rökdykning (AFS 1986:6).

³³ Statens brandinspektions cirkulär med anvisningar angående användande av tryckluftsapparater för rökdykning (1958:25).

6.7 Kommunernas ledningssystem och märkning av utrustning ska författningsregleras

Förslag: Frågor avseende kommunernas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning bör regleras i författning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna meddela föreskrifter i bägge dessa avseenden.

För att kommunala räddningstjänster och andra aktörer som samverkar med kommunal räddningstjänst ska känna igen sig och effektivt kunna samverka med andra kommunala räddningstjänstorganisationer behövs det gemensamma utgångspunkter för organisation och ledning på framför allt skadeplats, men även på högre ledningsnivåer. Det är inte minst viktigt när externa ledningsresurser ska tillföras ledningssystemet. Internationellt finns det flera exempel på gemensam doktrin eller vägledningar med sådana nationella riktlinjer, till exempel i Storbritannien och Norge.³⁴

Ett gemensamt system för ledning bör för det första innehålla olika grundläggande principer om till exempel hur arbetet ska bedrivas och förhållningssätt. MSB har publicerat "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" som utarbetats med ett 70-tal aktörer vilket ger grundläggande vägledning om utgångspunkter vid aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar. Även publikationer som böckerna "Taktik, ledning, ledarskap" och "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" som MSB och dess föregångare SRV har publicerat kan göra att kommunerna agerar utifrån gemensamma utgångspunkter. MSB har också i myndighetens allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5) gett några utgångspunkter för hur räddningstjänstverksamheten och räddningsinsatser bör ledas. En fortsatt utveckling där riktlinjer för hela ledningssystemet tydliggörs är önskvärt.

³⁴ Se särskilt Storbritanniens system för ledning Incident command system (ICS) i HM Government, *Fire and Rescue Manual, Volume 2, Fire Service Operations, Incident command*, tredje upplagan, The Stationary Office, 2008, men också Norges vägledning i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS): ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning*, 2011.

Kommunernas räddningstjänstorganisationer uppvisar trots utvecklingen betydande olikheter i de konkreta detaljerna. Enligt utredningens mening är det väsentligt för att personal inom kommunal räddningstjänst ska känna igen sig i varandras organisationer och för att andra aktörer ska känna igen sig att det finns en närmare reglering för sådana frågor.

Det syftet skulle främjas med detaljföreskrifter om hur den kommunala räddningstjänstverksamheten i dess helhet ska organiseras. En av utgångspunkterna för LSO är dock att kommunerna själva ska kunna anpassa sin räddningstjänstverksamhet till lokala förhållanden. Det är inte förenligt med en detaljerad nationell reglering om till exempel vilken bemanning en räddningsresurs ska ha.

Det som närmare bör regleras är därför grunderna för ledningssystemet vid räddningsinsatser. Regleringen bör beskriva förmågor och principer för hur en ledningsorganisation ska utformas och byggas ut samt namnge funktioner och befattningar. Det handlar också om vilka rollförväntningar man kan ha på ledningspersonal då man hjälper varandra. Den faktiska ledningsorganisationen vid olika räddningsinsatser varierar beroende på bland annat räddningsinsatsens behov av ledningsnivåer och stödfunktioner. Sådana grunder för ledningssystemet kan bestämmas utan att påverka kommunernas möjligheter att organisera sin räddningstjänstverksamhet på ett alltför ingripande sätt. En enhetlig utmärkning behövs också för att det ska gå snabbt för olika aktörer att orientera sig och kontakta rätt funktioner.

Enligt utredningens mening behövs det därför en nationell samordning av ledningssystemen samt de yttre kännetecknen på personalens arbetskläder och på utrustning.

För att alla räddningstjänstorganisationer ska samordnas behöver detta regleras i författning. Med tanke på innehållet i författningen bör den lämpligen meddelas av den centrala förvaltningsmyndigheten, det vill säga MSB.

Det bör därför införas en regel i LSO om att kommunerna ska ha ett ledningssystem. MSB bör av regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om ledningssystemet. I ett sådan bemyndigande ryms emellertid inte märkning av arbetskläder och utrustning. Det bör särskilt anges i bemyndigandet.

6.8 Räddningschefens och räddningsledarens roller och befogenheter förtydligas

Förslag: Regleringen av räddningschefens och räddningsledarens uppgifter och befogenheter behöver förtydligas och befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser bör fördelas på räddningstjänstbefäl inom ett flexiblere system än i dag.

Regleringen att räddningschefen är räddningsledare ska utgå för att tydliggöra ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan räddningschefen och räddningsledare. Räddningschefen ska dock även i fortsättningen utse räddningsledare och kan därmed vid behov utse sig själv till räddningsledare.

Fördelningen av befogenheter kan åstadkommas genom att ett nytt begrepp införs i lagen: räddningsledningen. Befogenheterna ska tillkomma räddningsledningen. Det ska vara räddningschefen som beslutar för räddningsledningen men befogenheterna ska kunna delegeras och vidaredelegeras till personer som är behöriga att vara räddningsledare. Införandet av begreppet är lagtekniskt fördelaktigt och ger tillämparen av lagen en förståelse för att befogenheterna kan tillkomma flera personer som utövar ledning.

Det ska också regleras att det är räddningsledningen som ska besluta att inleda en räddningsinsats.

6.8.1 Regleringen behöver utvecklas och förtydligas

Det är, som regeringen anført i direktiven till utredningen, viktigt med en tydlig ledningsorganisation för räddningstjänstverksamheten och för räddningsinsatser. En utgångspunkt för en reglering är enligt direktiven att det alltså bör finnas en person som har det övergripande ansvaret för räddningstjänstverksamheten, räddningschefen, samt en utpekad person som har ansvaret för varje räddningsinsats, räddningsledaren. Utredningen har utgått från det.

Enligt gällande reglering är det räddningschefen som är räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Räddningschefen kan utse en annan person att vara räddningsledare, men behåller ändå det övergripande ansvaret för verksamheten. Befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser enligt LSO tillkommer räddningsledaren. Enligt förarbetena till LSO kan räddningschefen lämna instruktioner

och begränsningar i befogenheter till den utsedde räddningsledaren. Räddningsledaren ska då följa dessa och om det inte sker kan räddningschefen återkalla uppdraget.³⁵

Räddningschefens direktivrätt över räddningsledaren är central för en effektiv ledningsorganisation. Denna direktivrätt framgår emellertid inte tillräckligt tydligt av lagtexten för att omfattningen av den ska vara klar för de som tillämpar lagen. Även vid våra möten med räddningschefer har vi noterat att det ibland funnits en oklar bild av regleringen. I många räddningstjänstorganisationer har räddningsledaren haft en stark och självständig ställning. Det är inte förvånande med tanke på att lagtexten framhåller räddningsledarens befogenheter och att denne leder räddningsinsatsen. Räddningschefens inflytande över denne framgår bara indirekt av lagtexten och genom förtydligande i förarbetena till LSO. I tidigare förarbeten är det också räddningsledarens rätt och befogenheter som framhållits efter att denne blivit utsedd.³⁶

Vidare är befogenheter att fatta beslut som, enligt den ledningsmodell som vi tidigare redogjort för, borde tillkomma olika ledningsnivåer knutna till en och samma person, räddningsledaren.³⁷ Det finns behov av att befogenheterna finns på rätt nivå. Det är till exempel lämpligt att befogenheten i 6 kap. 7 § LSO att begära att en statlig myndighet eller en kommun med personal och egendom ska delta i en räddningsinsats görs av den som är ansvarig för resursförsörjning av insatser, det vill säga räddningschefen. Mindre ingrepp i annans rätt däremot är en typisk befogenhet som bör utövas av räddningsledaren på skadep plats.

Det finns en otydlighet i regleringen i fråga om räddningschefen kan utöva någon befogenhet parallellt med en räddningsledare som utsett av räddningschefen. I förarbetena till LSO anges att befogenheterna inte bör fördelas på fler personer för att det inte skulle finnas någon osäkerhet om vem som ska fatta besluten.³⁸ Samtidigt kan räddningschefen som tidigare nämnts begränsa räddningsledarens befogenheter vilket, tillsammans med att räddningschefen som huvudregel är räddningsledare, kan leda till slutsatsen att dessa finns kvar hos räddningschefen.

³⁵ Prop. 2002/03:119, s. 78–79.

³⁶ Se prop. 1985/86:170 framför allt s. 43–45 och 53.

³⁷ Jämför Cedergårdh m.fl., *Grunder för ledning: Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 61–62.

³⁸ Prop. 2002/03:119 s. 78.

Vidare finns det i ledningsorganisationerna behov av att befogenheterna enligt LSO kan fördelas på fler nivåer av ledning än bara räddningschef och räddningsledare. Det finns ofta en räddningschef i beredskap och andra befattningshavare som utövar ledning på en högre nivå än räddningsledaren. Det kan även finnas behov av att delegera befogenheter till befäl under räddningsledaren i en organisation där räddningsledaren i mer eller mindre utsträckning befinner sig på distans. Även när räddningsledaren befinner sig på eller i närheten av skadeplatsen kan sådant behov uppstå. MSB har efter skogsbranden i Västmanland påpekat att det vid en stor räddningsinsats som sträcker sig över ett större område kan upplevas opraktiskt att räddningsledaren själv måste fatta beslut om till exempel mindre ingrepp i annans rätt.³⁹

Slutligen kan nämnas att enligt lagtexten finns det en befogenhet som exklusivt tillkommer räddningschefen och det är att utse vem som ska vara räddningsledare. Normalt regleras det av skriftliga rutiner, men dessa rutiner kan behöva frångås. Räddningschefen kan inte ständigt vara i operativ tjänst och i praktiken utövas dennes mandat i dag ofta av en annan person, en räddningschef i beredskap, samt delvis även av andra befattningshavare. Det bör finnas stöd i lag för att räddningschefen ska kunna lämna över uppgiften att utse räddningsledare till en annan befattningshavare.

Vi är därför av uppfattningen att regleringen behöver förtydligas och befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser bör fördelas på räddningstjänstbefäl med ett flexiblare system.

6.8.2 Tydligare roller och delegation av befogenheter

Rollerna som räddningschef och räddningsledare bör vara desamma som tidigare men förtydligas och befogenheterna bör fördelas annorlunda.

Räddningschefen ska alltså även i fortsättningen ha ett helhetsansvar för räddningstjänstverksamheten. Det innebär att räddningschefen bör ha ansvar för att definiera inom vilka ramar som räddningstjänstorganisationen ska verka. Vidare har räddningschefen ansvaret för att räddningsinsatserna har önskad effekt. Räddningschefen ska utse räddningsledare, kunna styra avsikter och mål med

³⁹ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 49.

räddningsinsatser samt följa upp så att målen uppnås. Dessutom bör han eller hon besluta om resurstilldelning och prioritering av resurser mellan olika räddningsinsatser.

Ansvar som räddningsledare bör innefatta att leda enskilda räddningsinsatser och fatta de beslut som har anknytning till denna. Det är en delmängd av räddningschefens helhetsansvar. Räddningschefen ska fortfarande ha ansvar för att räddningsinsatserna når målen med insatserna. Det kan finnas olika lösningar för vilken befattningshavare i räddningstjänstorganisationen som bör vara räddningsledare. Ofta kan det vara lämpligt att räddningsledaren är högsta befäl på skadplatsen. Det kan också finnas anledning för räddningsledaren att leda på distans från till exempel en ledningscentral. Det bör ankomma på räddningschefen att utse vem i organisationen som ska vara räddningsledare.

För att tydliggöra skillnaderna mellan räddningschefen och räddningsledaren bör rollerna regleras var för sig. Det bör ske genom att bestämmelsen att räddningschefen är räddningsledare i 3 kap. 16 § LSO tas bort och att det endast anges att räddningschefen utser räddningsledare. Det hindrar dock inte att räddningschefen utser sig själv till räddningsledare.

Det har inte framkommit anledning att ändra omfattningen av de befogenheter som LSO ger befattningshavare vid kommunala räddningsinsatser.

Vem som rent faktiskt bör utöva dessa befogenheterna kan variera mycket beroende på organisation och inte minst kompetensen hos en enskild räddningsledare. Det är till exempel stor skillnad på en erfaren insatschef som är utbildad brandingenjör och en nybliven styrkeledare som är deltidsbefäl. Det finns också som vi ovan anført behov av att flera nivåer kan utöva befogenheterna.

Det är räddningschefen som har det övergripande ansvaret för den operativa räddningstjänstverksamheten och det är naturligt att den personen bör bestämma hur befogenheterna bör fördelas i organisationen. Det kan åstadkommas genom att alla befogenheter bör tillkomma räddningschefen och kan delegeras till andra.

En möjlighet att delegera befogenheter kan visserligen innebära att det inte blir lika tydligt för alla inom och utom räddningstjänstorganisationen vem som har olika befogenheter samt vem som leder räddningsinsatser.⁴⁰ Det kan samtidigt anmärkas att en delegering av

⁴⁰ Jfr prop. 2002/03:119 s. 78.

befogenheter i principiellt hänseende inte skiljer sig från den nuvarande regleringen att räddningschefen mer eller mindre delegerar sitt räddningsledarskap när han eller hon utser räddningsledare.

Det bör också påpekas att i räddningschefens ansvar att ordna räddningstjänstverksamhet på ett ändamålsenligt sätt ingår också att tillse att rutinerna för både delegering och hur räddningsledare utses är tydliga.

Utredningen bedömer sammantaget att det bör införas en möjlighet att delegera befogenheter enligt LSO till olika befattningshavare för att möjliggöra en flexibel ledningsorganisation.

Befogenheterna måste också kunna vidaredelegeras. Till exempel finns det behov av att en person som tjänstgör i räddningschefens ställe behöver ha i princip samma möjligheter att agera som räddningschefen själv när räddningschefen inte är i tjänst. Ett annat fall är att en räddningsledare vid en större insats kan behöva delegera del av sin befogenhet till ett underordnat befäl.

Den som delegerar en befogenhet måste givetvis förvissa sig om att delegaten kan anförtros den befogenhet som delegeras. För att ändå säkerställa en minsta kompetens hos delegaten bör delegation endast få ske till någon som är behörig att vara räddningsledare.

Ett ytterligare sätt att motverka oklarheter vore att införa formkrav på hur befogenheter ska delegeras och hur räddningschefen ska utse räddningsledare. Tydligast för den som delegerar en befogenhet och för delegaten vore om det skedde genom att beslut som överlämnades i skriftlig form. För att det ska råda förutsägbarhet och inte finnas tvekan om vem i organisationen som har behörighet att fatta beslut är det också ändamålsenligt att delegation har skett i förväg genom delegationsordning eller annat skriftligt dokument. Med hänsyn till de förhållanden som råder vid räddningsinsatser kan befogenheter behöva delegeras när det råder tidspress och dessutom utan att den som delegerar befogenheten och delegaten befinner sig på samma plats. I sådana fall är det förenat med stora praktiska svårigheter att överlämna en skriftlig delegering. Något formkrav på själva beslutet att delegera bör därför inte införas.

De befogenheter som ska kunna delegeras kan vara ingripande och av rättssäkerhetsskäl är det därför viktigt att det framgår om en beslutsfattare har haft befogenhet att fatta beslut. Beslut om delegering ska därför redovisas i skriftlig form. Det kan ske genom delegationsordning eller annat skriftligt dokument som innehåller beslutet

eller genom att ett muntligt beslut dokumenteras. Det bör särskilt regleras.

Det är fråga om delegation av befogenheter från en kommunal tjänsteman. Kommunallagens allmänna bestämmelser om delegation från nämnd är inte tillämpliga på detta fall. Särskilda bestämmelser om delegation av befogenheterna bör föras in i LSO. Vad gäller utformningen av bestämmelsen kan den utformas som ett uppdrag som lämnas till delegaten.

6.8.3 Ett nytt begrepp: räddningsledning

Utformningen av lagtexten i fråga om fördelning av befogenheterna enligt LSO kräver särskilda överväganden. Vi föreslår en ändrad ordning där befogenheterna inom kommunal räddningstjänst bör tillkomma räddningschefen och kunna delegeras till bland andra räddningsledaren. Ändring ska däremot inte ske för räddningsledare i statlig räddningstjänst, som inte omfattas av vårt uppdrag. I de flesta fall är LSO utformad på sådant sätt att befogenheterna tillkommer räddningsledaren, oavsett om det är räddningsledare i statlig eller kommunal räddningstjänst. Det skulle förstås vara möjligt att i alla dessa paragrafer i stället för ”räddningsledaren” ange ”räddningschefen vid kommunal räddningstjänst och räddningsledaren vid statlig räddningstjänst” eller liknande. Att införa en sådan reglering i varje paragraf leder till en alltför oöverskådlig lagtext.

Vi menar därför att befogenheterna i stället bör tillkomma räddningsledningen, som är ett nytt begrepp. Med räddningsledningen menar vi de befattningshavare som leder räddningstjänstverksamheten och de enskilda räddningsinsatserna. Vidare bör det för kommunal räddningstjänst regleras att det i först hand är räddningschefen som får besluta i frågor som ankommer på räddningsledningen. Räddningschefen får dock delegera befogenheter till andra befäl, varvid det kan förutsättas att vissa befogenheter regelmässigt kommer delegeras till både räddningsledaren och andra befäl i kommunal räddningstjänst. Även om räddningsledaren utövar direkt ledning av räddningsinsatserna kan nämligen även andra befattningshavare utöva ledning på en övergripande nivå och behöver vissa befogenheter. För statlig räddningstjänst bör det vara räddningsledaren som får besluta för räddningsledningen för att det inte ska bli någon materiell skillnad

jämfört med dagens reglering för statlig räddningstjänst (som vårt uppdrag inte omfattar).

Med införandet av begreppet räddningsledningen kommer två fördelar. Lagtexten blir för det första betydligt lättare att läsa. För det andra blir det vid kommunal räddningstjänst och vid statligt övertagande av kommunal räddningstjänst (se kapitel 10) tydligare för tillämparen att det kan vara flera personer som kan utöva de aktuella befogenheterna. En nackdel är att det blir något mindre överskådligt för statlig räddningstjänst även om det inte blir någon förändring i materiellt hänseende.

6.8.4 Räddningsledningen ska besluta om inledande av räddningsinsats

I 1 kap. 2 § LSO anges kriterierna för när kommunen respektive staten ska ansvara för en räddningsinsats. Det anges emellertid inte närmare i lagen vem som ska besluta om kriterierna är uppfyllda och en räddningsinsats alltså ska inledas. Det får därför i kommunen ankomma på nämnden som är ansvarig för kommunens uppgifter enligt LSO och för staten ankomma på den myndighet som ansvarar för räddningstjänstverksamheten, även om sådana beslut kan delegeras.

Ett beslut om en räddningsinsats ska inledas är ett operativt beslut som rör räddningstjänstverksamheten. Det är därför ett ansvar som väl faller in under räddningschefens ansvar att se till att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Beslutet bör därför med den ansvarsfördelning som gäller i kommunal räddningstjänst tillkomma räddningschefen i stället för nämnden.

Med en sådan ordning skulle ett beslut då kunna bli föremål för delegation på samma sätt som vi föreslagit för andra beslut enligt LSO. Nämnden behöver inte delegera just denna form av beslut särskilt.

Rätten att besluta att inleda räddningsinsats bör därmed ankomma på räddningsledningen. De som får fatta beslut om att inleda räddningsinsats blir då räddningschefen och de räddningsledarbehöriga personer som räddningschefen delegerar beslutsrätten till. Det blir alltså ett begränsat antal beslutsfattare som kan besluta om att inleda räddningsinsats. Det är enligt utredningens mening inte ett problem. När en räddningsinsats ska inledas ska också en räddningsledare utses. Inför inledande ska det alltså finnas en person tillgänglig som har

räddningsledarbehörighet. Åtminstone denne kan vara behörig att inleda räddningsinsatser. Dessutom ska det, med utredningens förslag i kapitel 7, ständigt upprätthållas en övergripande ledning och bland de som upprätthåller denna bör det finnas någon som är behörig att vara räddningsledare. Det finns inte heller något särskilt formkrav på beslutet att inleda av räddningsinsatser.

I praktiken torde det vara viktigast vem som har behörighet att fatta beslut om att kommunen inte ska inleda en räddningsinsats. Sådana beslut bör fattas av någon som har tillräcklig kompetens. Ett krav på räddningsledarbehörighet är enligt utredningens mening lämpligt för dessa beslut.

I det här sammanhanget bör det särskilt nämnas att inleda en räddningsinsats inte är detsamma som att larma ut räddningsresurser. Det kan tydligast illustreras av att räddningsresurser kan larmas ut för insatser som inte utgör räddningsinsatser enligt LSO, till exempel för en hjälpinsats i väntan på ambulans (IVPA). Det finns alltså inget hinder för en kommun att låta till exempel en larmoperatör, som sällan är räddningsledarbehörig, att larma ut räddningsresurser även om denne inte kan inleda en räddningsinsats. Varje avstående av att larma ut räddningsresurser innebär inte heller ett beslut om att inte inleda räddningsinsatser, till exempel vid felringningar. Det är inte heller fråga om att fatta beslut när det är fråga om ren verkställighet av fattade beslut.

Vi föreslår att det införs en reglering om att räddningsledningen i kommunal räddningstjänst ska besluta om en räddningsinsats ska inledas. Vi föreslår inte någon förändring för statlig räddningstjänst.

7 Kommunal samverkan

Samverkan mellan kommunerna behövs på området skydd mot olyckor. Vi har i föregående kapitel särskilt påpekat att samverkan är nödvändigt i räddningstjänstverksamheten, men även i den brandförebyggande verksamheten finns mycket att vinna på samverkan.

Kommunerna samverkar med varandra på olika sätt och i olika grad. Regeringen har i direktiven till utredningen gett oss i uppdrag att analysera hur samverkan mellan de kommunala räddningstjänsterna ska kunna förstärkas och utvecklas och bli mer sammanhållen och enhetlig.

Vi undersöker i det här kapitlet om det finns behov av en särskild reglering om fördjupad samverkan mellan kommunerna.

7.1 Kommunernas samverkan

Kommunerna ska samverka med varandra när de bedriver brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Det är en målsättning som uttrycks upprepade gånger i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). I 1 kap. 6 § LSO anges att kommunerna (och statliga räddningstjänster) ska samordna sina verksamheter samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Av 3 kap. 1 och 7 §§ LSO framgår att kommunerna ska ta till vara möjligheterna att nyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Det följer också av 6 kap. 7 § LSO att kommuner har skyldighet att hjälpa varandra vid räddningsinsatser.

Kommunerna har stor frihet att närmare utforma sin samverkan med andra kommuner. Den närmaste samverkan som sker mellan olika kommuner är när flera kommuner har en gemensam organisation för brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Dessutom finns det varierande grader av formaliserad samverkan genom

avtal. Därutöver samverkar kommunerna även vid räddningsinsatser utan att ha någon mellan kommunerna formaliserad samverkan. Redogörelsen i det här avsnittet avser formaliserad samverkan mellan kommunerna.

En utgångspunkt för att beskriva kommunernas samverkan kan vara uppdelningen att kommunerna antingen har en egen organisation för räddningstjänsten eller en helt gemensam organisation för flera kommuner.

I de fall organisationen är helt gemensam för flera kommuner sker det rättsligt på tre olika sätt. Den vanligaste formen av sådan gemensam samverkan är att kommunerna överlåtit uppgifterna till ett kommunalförbund. I det andra fallet har uppgifterna överlåts till en nämnd som är gemensam för två eller flera kommuner. I det tredje fallet är det formellt en kommun eller ett kommunalförbund som bedriver räddningstjänsten men de har genom avtal åtagit sig att även utföra en annan kommuns uppgifter.

Räddningstjänstorganisationernas rättsliga förutsättningar kan alltså se olika ut och de varierar dessutom betydligt i fråga om storlek och andra förutsättningar.

Det kan illustreras av några nyckeltal för räddningstjänstorganisationer i Sverige under år 2014. Den minsta räddningstjänstorganisationen hade då ett befolkningsunderlag på 2 451 personer medan den största hade ett befolkningsunderlag på 1 300 233 personer. Medianen för befolkningsunderlaget var 18 683 personer. Totalt antal uttryckande personal i respektive organisation var som minst 13 personer och som mest 630 personer med en median på 57 personer. De geografiska förutsättningarna vad gäller den ytan som de olika organisationerna skulle täcka spände från den minsta ytan om 26 km² till den största ytan om 30 457 km². Medianen var 1 225 km².¹

Det finns alltså betydande skillnader i förhållandena för olika räddningstjänstorganisationer och vilka förutsättningar de har. Till det som framgår ovan kommer många andra lokala förhållanden, till exempel hur riskbilden ser ut samt andra demografiska och geografiska förhållanden.

Det anförda avser hur organisationerna kan se ut. Oavsett hur de ser ut har räddningstjänstorganisationerna dessutom andra samverkansavtal med andra kommuner. Det finns många olika typer av sådana

¹ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 46 samt SKL och MSB, *Trygghet och säkerhet 2015: Tema kommunal räddningstjänst*, 2015, bilaga 5.

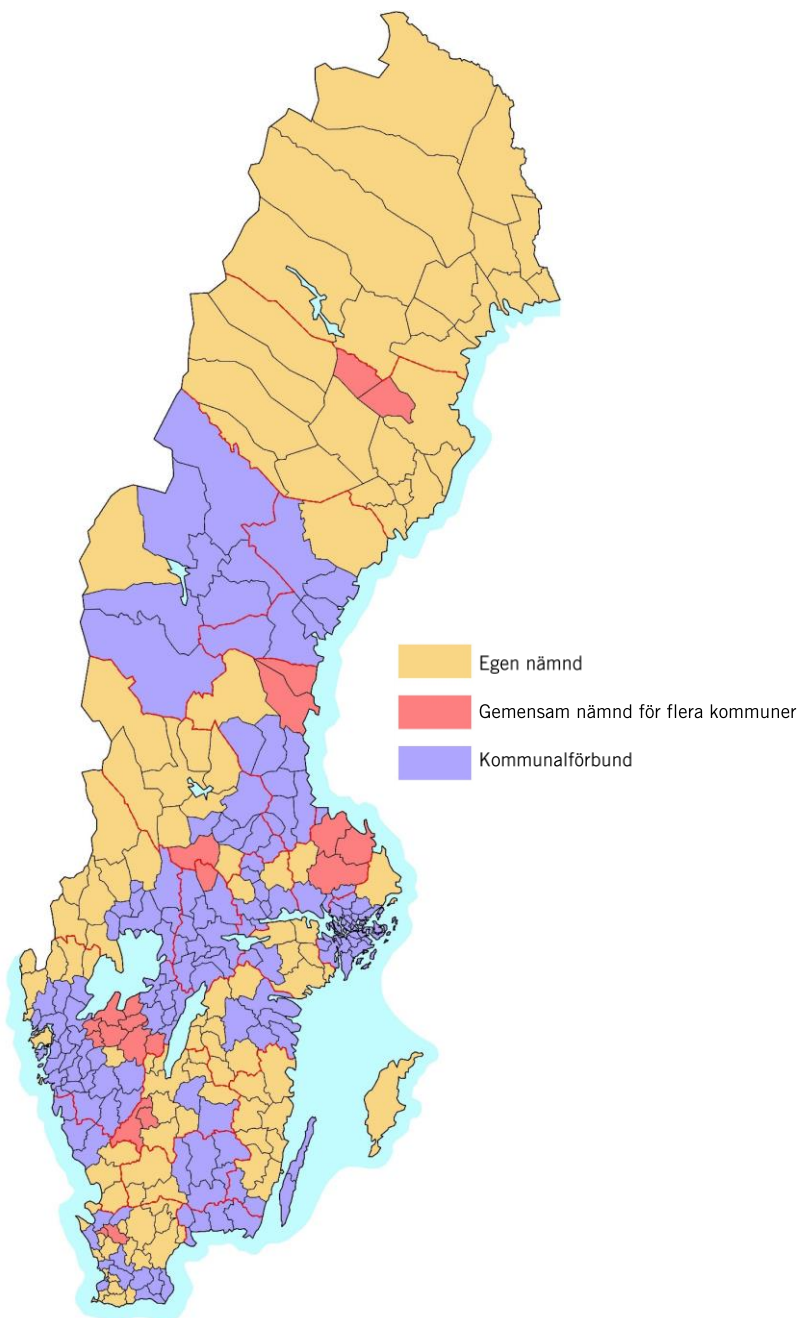
samarbetsavtal som också kan vara utformade på olika sätt. Någon heltäckande sammanställning finns inte men för att exemplifiera några former av avtal kan följande nämnas.

Särskilt vanligt är avtal om så kallad gränslös samverkan. Det innebär att den räddningsstyrka som snabbast kan nå olyckplatsen larmas ut oavsett var kommungränsen finns. En räddningsstyrka från kommun A kan då utföra insats i kommun B utan att det finns någon annan gemensam organisation mellan kommunerna. Det är vidare vanligt att flera räddningstjänstorganisationer tillsammans anskaffar material som krävs för mer sällan förekommande olyckor. Det kan till exempel vara utrustning för kemikalieolyckor. Avtal om att flera kommuner har en gemensam funktion för en så kallad räddningschef i beredskap förekommer. Befäl från ingående kommuner fördelar då tjänstgöringen mellan varandra för att träda in i tjänst och leda räddningstjänstverksamheten. I vissa fall är även ordinarie räddningschef samma person för flera räddningstjänster även om organisationerna i övrigt är skilda. En annan form av samverkan är avtal om gemensam ledningscentral.

Vissa kommuners avtalssamverkan är också så omfattande att även om varje kommun har en egen räddningstjänstorganisation så ingår varje kommuns räddningstjänst i praktiken delvis i en större organisation. Det sker inte minst när det finns avtal om gemensam ledning som kan disponera olika räddningstjänsters resurser vid räddningsinsatser. Ett exempel på en sådan utvecklad samverkan är Räddsam F. Det är en avtalssamverkan mellan 12 kommuner och ett kommunalförbund från i huvudsak Jönköpings län men även Östergötlands län. De har ett nära samarbete avseende bland annat ledning med tillgång till ledningscentral och gemensam resursanvändning. Förutom deras samverkan sinsemellan har de ingående kommunerna särskild regional samverkan med andra aktörer som länsstyrelsen, polisen och landstinget samt med Försvarsmakten och SOS Alarm AB. Dessutom ingår Räddsam F i sin tur i viss samverkan som sker mellan räddningstjänstorganisationer i de sju sydligaste länen.

Samverkan mellan kommunerna varierar alltså och det finns inte en sammanställd bild av all samverkan som sker i kommunerna. Inte minst är det svårt att kategorisera de olika formerna av avtalssamverkan på ett översiktligt sätt.

Figur 7.1 Kommunernas organisering

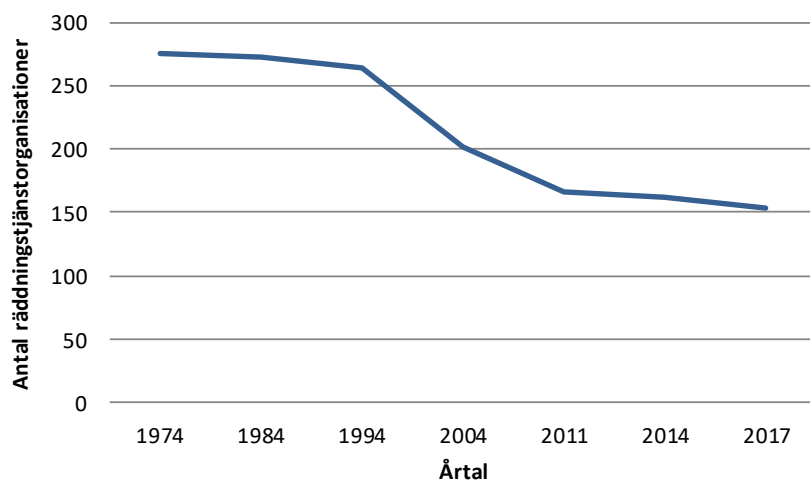


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

En sammanställning som gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) visar fördelningen av kommunernas organisation i tre formella kategorier: om räddningstjänsten bedrivs i kommunalförbund, under en gemensam nämnd eller under en egen nämnd. Särskilt den sistnämnda kategorin kan innehålla flera olika typer av organisationer, både när räddningstjänsten bedrivs endast för en kommun men även när räddningstjänsten bedrivs gemensamt med andra kommuner genom avtal. Sammanställningen är illustrativ för skillnaderna i organisering mellan olika kommuner. Den visar att år 2017 hade 153 kommuner överlåtit uppgifterna till 37 olika kommunförbund, 116 kommuner bedrev verksamheten under egen nämnd och 21 kommuner överlåtit uppgifterna på 8 gemensamma nämnder.² Av figur 7.1 framgår hur fördelningen var spridd geografiskt.

I en annan sammanställning av SKL utifrån andra utgångspunkter fångas fler samarbeten genom avtal in. I den sammanställningen anges att antalet räddningstjänstorganisationer från 1974 till 2017 minskat från 276 organisationer till 153 stycken. Det illustreras i diagrammet nedan. Under samma tid har antalet kommuner varit förhållandevis konstant samt till och med ökat något från 278 kommuner till 290 kommuner. Trenden mot fler gemensamma räddningstjänstorganisationer mellan kommunerna är tydlig.

Figur 7.2 Antal kommunala räddningstjänstorganisationer i Sverige



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

² Enligt sammanställning av Sveriges Kommuner och Landsting, 2017-05-05.

Huvuddelen av förändringen i samverkan har skett genom bildandet av kommunalförbund. År 1974 fanns endast ett förbund med 2 ingående kommuner för att år 2007 finnas 37 förbund med 153 medlemskommuner.³

7.2 Samverkan mellan kommunerna är inte tillräcklig

Regeringen har i direktiven till utredningen uttalat att det är av stor vikt att samverkan mellan kommunerna förstärks, utvecklas samt blir mer sammanhållen och enhetlig för att en effektiv förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska kunna bedrivas med hög kvalitet i hela landet. En sådan utveckling är enligt regeringen av särskild betydelse för räddningstjänstverksamheten.

Samverkan kan exempelvis ske genom att kommuner bedriver räddningstjänst i större gemensamma organisationer. En utveckling där räddningstjänst gått till att bedrivas i större organisationer med ny geografisk indelning har vi också sett i Sveriges omgivning där Danmark och Finland har genomfört reformer för att samla räddningstjänsten i större organisationer. I Norge har ett sådant arbete påbörjats. Både ekonomiska och kompetensmässiga argument har anförts som skäl för sammanslagningen. Även i Holland och England har en sådan utveckling skett.⁴

I vår syn på problembilden vill vi särskilja den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. I tidigare kapitel har vi påpekat att den brandförebyggande verksamheten och verksamheten räddningstjänst är olika och har olika förutsättningar. Det är olikheter som även påverkar frågan om samverkan.

Utredningen kan beträffande verksamheten räddningstjänst påminna om att räddningsinsatser som vi anförts i föregående kapitel varierar i storlek och komplexitet. En räddningstjänstorganisation kan också behöva hantera flera samtidigt förekommande insatser. Resursbehovet varierar därför. Flera utredningar och utvärderingar har också visat att det kan uppstå problem med att tillräckligt snabbt tillföra tillräckliga och rätt resurser vid räddningsinsatser.

³ Enligt sammanställning av Sveriges Kommuner och Landsting, 2017-07-03. Sammanställningen utgår huvudsakligen från hur räddningstjänstorganisationerna definieras i Brandskyddsföreningens Brandskyddskalender.

⁴ Se bilaga 2 och MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 45.

Skogsbrandutredningen som gjorde en utvärdering av skogsbranden i Västmanland år 2014 konstaterade till exempel vid sin analys att mindre räddningstjänstorganisationer relativt snabbt kan få problem med ledning, resurser och uthållighet.⁵

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i en analys i december 2016 anført att det finns svårigheter för de flesta kommunerna att utan tillräckligt utvecklad samverkan upprätthålla resurser, kompetens och ledning vid omfattande händelser.⁶

MSB har anført att räddningstjänstens förmåga att hantera olyckor och kriser kan antas öka med större räddningstjänstorganisationer som kommunalförbund, men samtidigt påpekat att även räddningstjänstorganisationer med en utvecklad samverkan med andra kan hantera stora insatser.⁷

Vid iakttagelser av de minsta räddningstjänsterna kan även utredningen konstatera att de i sin egen organisation inte har mer än en basförmåga för vanligt förekommande insatser och möjligen någon förmåga att hantera insatser som kräver en särskild förmåga. Inte heller kan något större räddningstjänster på egen hand upprätthålla förmåga för att hantera mer omfattande eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser. Det måste finnas en utvecklad samverkan med andra räddningstjänster för att uppnå tillräcklig förmåga för att möta olika typer av olyckor. Samverkan sker mellan olika kommuner men som anförts i föregående avsnitt sker det på olika sätt och i olika grad.

Det har också till utredningen framförts från företrädare för räddningstjänster och i expertgruppen att räddningstjänstorganisationer i vissa fall förlitar sig på att få hjälp från andra närliggande räddningstjänstorganisationer som är mer resursstarka om det skulle ske en olycka som kräver vissa särskilda förmågor, utan att det finns avtal om samverkan.

En väl belagd slutsats från forskning är att samverkan bör ske i förväg och att det är viktigt att de som agerar tillsammans vid en kris känner till varandra till exempel genom att de övat och planerat tillsammans.⁸ Det ger enligt utredningens mening stöd för att samverkan

⁵ Skogsbrandutredningens (Fö 2014:02) slutredovisning s. 103.

⁶ MSB, *UB Lägesanalys, december 2016: Del 2 – Räddningstjänstanalys*, s. 14–15.

⁷ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, s. 44.

⁸ Se t.ex. Erna Danielsson, Roine Johansson och Linda Kvarnlöf, *Samverkan under räddningsinsatser: En slutrapport från ett forskningsprojekt*, Risk and Crisis Research Centre, 2013, s. 35 samt där angivna referenser.

bör formaliseras och fasta strukturer skapas för att säkerställa att samverkan skett innan en olycka sker.

Vidare vad gäller kommunernas brandförebyggande verksamhet varierar de liksom verksamheten räddningstjänst i storlek mellan kommunerna. I den förebyggande verksamheten finnas det inte behov av kraftsamling av resurser eller en sådan nära samverkan med andra som krävs vid räddningsinsatser. En utökad samverkan, särskilt för de minsta räddningstjänsterna, skulle däremot kunna medföra att tillgången till specialistkunskap ökar. Med samverkan kan effektiviteten också öka med specialisering och sårbarheten för personalbortfall i organisationerna kan minska. Samverkan mellan kommuner avseende tillsyn enligt LSO på kommunens egna fastigheter och anläggningar är också ett sätt att undanröja misstankar om att det tas otillbörlig hänsyn i dessa fall.

I den brandförebyggande verksamheten förekommer myndighetsutövning och med ett färre antal räddningstjänstorganisationer eller ökad samverkan på annat sätt skulle också den kunna bli mer likvärdig över landet. MSB har för utredningen påpekat att utförande av myndighetsutövningen varierar kraftigt mellan olika kommuner på ett sätt som inte endast kan förklaras av variation på grund av lokala förhållanden. Myndigheten menar därför att det finns ett tydligt utvecklingsbehov. Utredningen menar att en förstärkt samverkan mellan kommuner kan vara ett sätt att öka kvalitén men även utredningens förslag om föreskriftsrätt avseende den kommunala tillsynen i kapitel 5 adresserar detta problem.

Samtidigt bör det påpekas att det finns en risk för att det tvärssektoriella arbetet inom kommunen, som var en av intentionerna bakom reformerna i LSO, kan försvåras om den förebyggande verksamheten organiseras tillsammans med andra kommuner. Beslutsvägarna för att besluta om och genomföra samverkan mellan räddningstjänstorganisationen och annan kommunal förvaltning är nämligen kortare om båda förvaltningarna kan samordnas av samma kommunstyrelse samt om de nämnder som styr förvaltningar lyder direkt under samma fullmäktige.

Utredningen menar sammantaget att det finns ett tydligt behov av formaliserad samverkan mellan kommuner avseende räddningstjänstverksamheten. Däremot finns det enligt vår mening inte någon entydig problembeskrivning kopplad till frågan om samverkan för den brandförebyggande verksamheten.

7.3 Det behövs resursstarkare samverkansstrukturer

Bedömning: Vissa kommuner behöver utveckla resursstarkare samverkansstrukturer i räddningstjänstverksamheten. Det bör uppställas ett krav på kommunens räddningstjänstverksamhet som i praktiken leder till samverkan med andra kommuner. Det ger frihet för kommunerna att själva välja väg för att samverka. Det finns inte tillräckliga skäl att införa en närmare reglering om samverkan i kommunernas brandförebyggande verksamhet.

I räddningstjänstverksamheten finns det ett tydligt och angeläget behov av en närmare samverkan mellan kommunerna. Många kommunala räddningstjänstorganisationer har inte i sin egen organisation tillräcklig förmåga att genomföra medelstora eller flera samtidigt förekommande räddningsinsatser. Vid sådana händelser tillförs visserligen resurser från andra kommuner till räddningsinsatsen. Det är dock enligt utredningens mening tydligt att kvalitén på sådana insatser blir bättre om de sker inom ramen för ett fastställt samarbete snarare än som en tillfällig lösning. Samverkan mellan de enskilda räddningsresurserna blir bättre om de känner till varandra och är samövade. Det ger också uppenbara fördelar om det finns ett gemensamt ledningssystem. Det blir enklare och betydligt effektivare att tillföra de resurser som räddningsinsatsen visar sig kräva samt upprätthålla beredskap för andra olyckor och prioritera resurser om det behöver ske fler räddningsinsatser inom närområdet. En annan faktor är också att samverkan för att klara de ännu större och mer komplicerade räddningsinsatserna underlättas om det kan ske mellan organisationer som är mer resursstarka.

Den nuvarande regleringen om samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten har inte varit tillräcklig för att i alla kommuner säkerställa tillräcklig samverkan. Det behövs därför en tydligare reglering om utökad samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten.

Utredningen har övervägt om detta bör åstadkommas genom en tvingande reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer med ny geografisk indelning. Det är i den riktning många räddningstjänster i vår omvärld gått och många kommuner i Sverige har de senaste decennierna på eget initiativ gått in i sådan samverkan. En sådan ordning skulle också kunna uppnå syftet

med regleringen på ett effektivt sätt. Enhetligare och färre räddningstjänstorganisationer med större resurser skulle dessutom ge bättre förutsättningar för samverkan med såväl varandra vid de riktiga stora och komplexa händelserna som med andra aktörer som till exempel polisen.

Det finns emellertid praktiska svårigheter med att genomföra en sådan reglering. För det första är frågan hur existerande samverkansstrukturer skulle behandlas. Många kommunalförbund, gemensamma nämnder och samverkan med civilrättsliga avtal mellan kommuner är välfungerande. En andra fråga är hur kommunerna skulle indelas i organisationer. Det kan dessutom ifrågasättas om huvudmannaskapet ska vara fortsatt kommunalt om ett sådant alternativ bör väljas. Dessa frågor kan förväntas medföra stora svårigheter att lösa såväl praktiskt som politiskt.

Dessutom bör stor vikt fästas vid principen om det kommunala självstyret. Kommunerna bör så långt möjligt själva få bestämma formerna för sin verksamhet, inklusive samverkan med andra kommuner. Alternativa, mindre ingripande, former för en reglering bör alltså väljas om det kan uppnå syftet med regleringen.

Utredningen väljer därför att bygga på befintliga samverkansstrukturer. Vi fokuserar på syftet med regleringen och låter kommunerna själva välja väg för att uppnå detta syfte. Syftet med regleringen är att kommunerna ska ha tillräcklig förmåga att utföra och leda räddningsinsatser. Det kan i författning uppställas ett krav på kommunernas räddningstjänstverksamheten i ett sådant avseende. Kommunerna kan i de fall de inte redan i dag uppfyller kravet själva välja hur de ska uppnå dessa. Kravet bör utformas så att kommunerna i praktiken behöver samverka för att uppfylla kravet. Kommunerna bör dock själva få välja samverkansform.

Även i den brandförebyggande verksamheten förefaller det finnas anledning för kommunerna att samverka närmare med varandra. En generell skyldighet för kommunerna att ta till vara varandras resurser finns också redan i LSO. Samtidigt är det viktigt att hela den olycksförebyggande verksamheten kan ske tvärsektoriellt inom kommunernas olika förvaltningar. Vilken form av samverkan som är lämpligast för en kommun utifrån dess lokala förhållanden kan därför variera. De problem som finns med myndighetsutövningen och likformig tillsyn bör kunna förbättras genom utredningens andra förslag om likformiga handlingsprogram, föreskrifter om kommunal

tillsyn och en effektivare statlig tillsyn. Det finns därför enligt utredningens mening inte tillräckligt starka skäl för att närmare reglera vilken samverkan kommunerna ska ha i den brandförebyggande verksamheten. Räddningstjänstverksamheten och den brandförebyggande verksamheten är dock nära kopplade till varandra. En utökad samverkan inom räddningstjänstverksamheten med vårt förslag kan därför förväntas få inverkan även på den förebyggande verksamheten. Närmare hur kommunerna ska organisera detta får dock ankomma på kommunerna att själva bestämma.

7.4 Kommunerna ska ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor att kommunerna i sitt ledningssystem ständigt ska upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten. Kommunerna ska därmed ha förmågan att dygnet runt utöva övergripande ledning. Den övergripande ledningen ska vid samverkan mellan kommuner vara gemensam inom vissa ramar.

Myndighetsföreskrifter ska kunna meddelas om den närmare utformningen av den övergripande ledningen.

Redan vårt förslag i föregående kapitel om att kommunerna tydligare och enhetligare ska redovisa sin förmåga att genomföra räddningsinsatser bör leda till att det blir tydligt när en kommun behöver en utökad samverkan. Kommunerna själva liksom den statliga tillsynsmyndigheten får bättre möjligheter att bedöma på vilka områden kommunernas förmåga bör utvecklas. Alltjämt är det kommunerna själva som i första hand gör bedömningar om vilken förmåga som kommunen bör skaffa och på vilket sätt. Det är enligt utredningens mening inte tillräckligt för att uppnå starkare samverkansstrukturer i räddningstjänstverksamheten. Det krävs att regleringen kompletteras med ett tydligt krav på viss förmåga i räddningstjänstverksamheten som ger tillräckligt resursstarka samverkansstrukturer.

Ett sådant explicit krav på kommunernas organisation bör begränsas till det som är nödvändigt för att kommunerna, i de fall det behövs, ska utveckla resursstarka samverkansstrukturer. Detta för att

lämna utrymme för kommunerna att själva organisera sin räddningstjänstverksamhet.

En möjlighet är att författningsreglera att kommunerna i sin egen organisation ska ha förmåga till alla räddningsinsatser som motiveras av den lokala riskbilden. Det är dock inte rimligt att kommunen själv eller ens i en fast samverkansstruktur med andra kommuner ska ha förmåga att hantera alla räddningsinsatser. De allra största insatserna kräver regional eller nationell samverkan både mellan olika kommuner liksom med andra aktörer. Att sätta en tydlig gräns för vilka insatser som ska klaras av i en fast samverkansstruktur är inte heller en bra lösning. Det är dels svårt att hitta en lämplig gräns för alla kommuner i hela landet dels inte önskvärt med sådan detaljstyrning av kommunens förmåga och indirekt organisationsstorlek.

En annan möjlighet är att fastställa till exempel ett minsta antal räddningstjänstpersonal som finns i beredskap i en samverkansstruktur. En sådan reglering skulle dock styra kommunerna i för hög grad och reglering av kommunernas dimensionering bör också enligt utredningens mening undvikas.

Enligt utredningens mening bör i stället den minsta gemensamma nämnaren som krävs för en tillräckligt stark samverkansstruktur regleras.

Vi har tidigare i kapitel 6 anført att det behövs en reglering där kommunerna ska ha förmåga att hantera medelstora olyckor effektivt och också kunna prioritera mellan flera olyckor i närområdet. Det kräver att kommunerna ingår i en operativ vardaglig samverkan med många räddningsresurser i beredskap. En sådan samverkan stärker också förmågan att hantera de mest omfattande eller komplicerade räddningsinsatserna.

Den centrala förmågan för att en sådan samverkan ska realiseras är enligt utredningens mening att det finns en gemensam funktion som ständigt kan utöva övergripande ledning. Med det menar vi ledning inom nivån systemledning som är ledning på en nivå ovanför den direkta insatsledningen av en räddningsinsats.⁹

Av kostnadsskäl kan en sådan funktion i praktiken endast upprätthållas genom en förhållandevis resursstark organisation eller annan samverkansstruktur mellan kommuner i räddningstjänstverksamheten. En skyldighet att ha en sådan funktion bör därför medföra att

⁹ Se kapitel 6 för en beskrivning av systemledning och insatsledning. Egentligen är det mer korrekt att beskriva insatsledningen som en delmängd av systemledning.

kommunerna, i de fall där det inte redan finns, upprättar samverkansstrukturer i räddningstjänstverksamheten.

En fördel med ett sådant krav är att det är fråga om en gemensam funktion som till stor del kan upprätthållas på distans vilket medför att samverkan kan ske även i de delar av landet som har låg befolkningstäthet.

Med en sådan funktion finns också kontinuerligt en tillgänglig och fast kontaktpunkt i tjänst i de kommunala räddningstjänsterna. Det underlättar för alla organisationer som behöver samverka med eller annars kontakta den kommunala räddningstjänsten.

Utredningen menar därför att det bör införas en skyldighet för kommunerna att i sitt ledningssystem ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.

Ett sådant grundläggande krav på kommunernas organisation ska enligt regeringsformen beslutas i lag. Skyldigheten bör därför införas i LSO och kompletteras med bestämmelser i den anslutande förordningen och myndighetsföreskrifter.

Vad gäller det närmare innehållet i kravet menar vi att en eller flera befattningshavare ska svara för att utöva övergripande ledning ständigt upprätthålls. Exempel på vad denna ledning ska svara för är att besluta om avsikter med och resursfördelning till räddningsinsatserna, följa upp räddningsinsatserna samt besluta om vad som faller inom räddningstjänstorganisationens uppdrag. Det övergripande ansvaret för hur räddningstjänstverksamheten i kommunen är ordnad ska fortfarande vara räddningschefens. Bestämmelsen innebär alltså inte någon inskränkning av räddningschefens ansvar och befogenheter.

Eftersom den övergripande ledning ständigt ska utövas måste det dygnet runt finnas befattningshavare som kan övervaka och fatta beslut. Det finns olika krav på olika former av uppgifter i den övergripande ledningen. För vissa uppgifter som att följa upp insatsledningen samt disponera och prioritera de resurser som finns i beredskap måste det finnas befattningshavare som omedelbart kan fatta beslut. För beslut på en högre nivå kan det räcka att det finns befattningshavare som är tillgängliga när behov uppstår.

Den övergripande ledningen bör utövas gemensamt för alla ingående kommuner som samverkar om denna. I de fall samverkan sker i en gemensam räddningstjänstorganisation, till exempel i kommunalförbund, utgör det inga särskilda problem.

För de fall där flera räddningstjänstorganisationer avtalar om att upprätthålla en gemensam övergripande ledning finns däremot anledning att utveckla hur den gemensamma ledningen bör förhålla sig till räddningschefen i de olika räddningstjänstorganisationerna. En utgångspunkt är att räddningschefen är ansvarig för räddningstjänstverksamheten i sin kommun. För en gemensam övergripande ledning krävs att beslutsfattande kan ske gemensamt på hög operativ nivå och att den gemensamma ledningen normalt fattar alla operativa beslut som behövs. Räddningschefen i respektive kommun måste däremot agera beställare gentemot den gemensamma ledningen och sätta ramar för denna. Räddningschefen har ansvaret för räddningstjänstverksamheten i sin kommun och ska själv ytterst följa upp så att räddningstjänstverksamheten fungerar tillfredställande. Det kan finnas tillfällen då räddningschefen ser behov av att lyfta ut räddningsinsatser från den gemensamma ledningen. Det kan till exempel vara om det bedöms att en omfattande, långvarig och komplicerad räddningsinsats behöver bli föremål för hantering i särskild ordning, om räddningschefen själv utövar insatsledning eller överhuvudtaget när räddningschefen anser att det finns behov av att vidta ytterligare åtgärder för att få önskad effekt i en räddningsinsats. Normalt sett torde dock räddningschefen inte behöva gå in och överta ledningen av räddningstjänstverksamheten från en gemensam ledning. Däremot kan det falla sig naturligt att ingående räddningschefer eller andra högre befäl turas om att upprätthålla den högsta gemensamma befattning i den gemensamma ledningen, som kan motsvara det som i dag ofta benämns räddningschef i beredskap.

Det kan visserligen bli otydligheter i ledningsstrukturen i fall med avtal mellan olika räddningstjänstorganisationer. Ett sådant fall kan vara när räddningschefen i en organisation själv leder en vanligt förekommande insats på plats och det finns befattningshavare i en ledningscentral som är gemensam för flera organisationer. Normalt bör ett gemensamt ledningssystem utformas så att befattningshavare i ledningscentralen utövar ledning på en nivå som är överordnad den ledning befäl på skadeplatsen utövar. Samtidigt är det räddningschefen som beslutar över räddningstjänstverksamheten i sin kommun. Det är en inneboende svaghet i en samverkan mellan flera olika räddningstjänstorganisationer och inget som enligt utredningens bedömning kan regleras på ett lämpligare sätt. För en effektiv ledningsorganisation är det lämpligare med en gemensam organisation. Det

ska dock vägas mot andra faktorer i hur kommunerna vill organisera sin verksamhet. Den inneboende svagheten i ledningsstrukturen är en fråga som kommunerna själva får beakta vid val av samverkansformer.

Kravet på en ständigt upprätthållen övergripande ledning är utformat så att kommunerna ska ha största möjliga frihet att själv bestämma hur det ska uppfyllas. Det bör inte finnas något formellt hinder mot att kommunerna själva kan uppfylla kravet. I praktiken innebär ett sådant krav som vi föreslår att kommunerna kommer att behöva samverka med andra kommuner för att uppfylla kravet. Det är också då som kommunerna kan få de mest positiva effekterna på räddningstjänstverksamheten. Sådan samverkan kan ske på de olika sätt som kommunerna i dag har möjlighet att samverka med varandra. Det kan ske genom att kommunerna har gemensamma organisationer genom kommunalförbund, gemensamma nämnder eller avtal. Samverkansstrukturer kan också upprättas mellan olika räddningstjänstorganisationer som endast väljer att ha en fördjupat avtalssamarbete i den operativa räddningstjänstverksamheten. Vid sådan avtalssamverkan upprättas också en naturlig struktur för ytterligare samverkan även om kommunerna inte ingår i samma organisation.

Det är upp till kommunerna att organisera sig i lämpliga samverkansstrukturer. Dimensioneringen av den gemensamma ledningen kommer behöva ske med utgångspunkt i de risker som finns i det område som ska hanteras och de olyckor som kan uppstå till följd av riskerna i området. Styrande faktorer är till exempel hur många räddningsinsatser som ska kunna hanteras samtidigt och att den övergripande ledning måste kunna utövas effektivt. För att bygga upp förmåga till övergripande ledning som ger effekt bör områdena inte bli för små resursmässigt, samtidigt som alltför stora områden riskerar att skapa en distans till de pågående räddningsinsatserna och övrig kommunal verksamhet. Dessa avvägningar kan bli särskilt påtagliga i de delar av landet där befolkningstätheten är låg. När den övergripande ledningen av räddningstjänstverksamheten ska utföras i en ledningscentral eller på liknande sätt finns också möjlighet för kommunerna att fördela andra uppgifter dit. Det kan till exempel vara kommunala drifts- och trygghetslarm samt även i övrigt stödja annan kommunal jour- eller beredskapsverksamhet. Det är i slutänden kommunerna själva som bäst kan avgöra hur de bör uppfylla kravet.

När det gäller bemanningen av den övergripande ledningen kan den ske på olika sätt. En del i ledningen måste utövas genom att det

finns beslutsfattare som hela tiden kan övervaka räddningstjänstverksamheten från en ledningsplats och fatta beslut. Det kan vara en ledningscentral med både befäl och ledningsoperatörer. Det kan också vara en mindre bemanning som i sin enklaste form kan vara ett befäl på annan ledningsplats, till exempel samlokaliserad med SOS Alarm. En annan del i den övergripande ledningen är att när det finns behov av ett överordnat befäls beslut och kontroll behövs det en gemensam högre chefsfunktion, till exempel en gemensam räddningschef i beredskap. Båda delarna ska vara gemensamma för kommuner i en samverkansstruktur.

7.5 Regleringen om avtalssamverkan tas bort

Förslag: Regleringen om kommunal avtalssamverkan i 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska tas bort eftersom det finns en motsvarande generell reglering om avtalssamverkan i 9 kap. 37 § kommunallagen som i stället kan tillämpas.

I 3 kap. 12 § LSO i sin nuvarande lydelse finns en regel om avtalssamverkan mellan kommuner samt delegation av beslutanderätt till andra kommuners anställda. En generell regel om avtalssamverkan och extern delegation i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, har beslutats och ska träda i kraft den 1 juli 2018. Samtidigt som den regeln träder i kraft ska ett flertal specialregleringar om avtalssamverkan i andra lagar upphävas, för att avtalssamverkan så långt möjligt endast ska regleras i kommunallagen. Beträffande LSO anges i regeringens proposition att det mot bakgrund av vår pågående utredning inte var lämpligt att ersätta regleringen i LSO.

Vi föreslår inga förändringar i fråga om formerna för avtalssamverkan. Den föreslagna generella regleringen motsvarar i allt väsentligt den reglering som finns i LSO. Det skulle inte medföra någon materiell förändring att ersätta LSO:s bestämmelse med den generella regleringen i KL. Vi menar därför att den kan ersätta bestämmelsen i LSO.

Det finns i 3 kap. 13 § LSO ett förbud mot att både internt och externt delegera förelägganden eller förbud vid vite och verkställande av åtgärd på den enskildes bekostnad. Den gäller som speciallag även i förhållande till den generella regeln om avtalssamverkan (vilket dessutom framgår uttryckligen av 9 kap. 37 § jämförd med 6 kap. 38 § 5 KL). Vi ser ingen anledning att ta bort denna begränsning.

8 Personal

Utredningen har i tidigare kapitel behandlat styrning och organisering. Vi har ofta betonat kommunernas förmåga. Den viktigaste komponenten i uppbyggnaden av förmåga är personalen.

I det här kapitlet behandlar vi frågor som specifikt rör personal, förutom utbildning som vi behandlar särskilt i nästa kapitel. Vi berör frågor om kraven på personalen, personalstrukturen särskilt såvitt avser jämställdhet och mångfald samt personalförsörjning, som vad gäller deltidsbrandmän har blivit ett stort problem i kommunal räddningstjänst.

8.1 Personal i kommunernas räddningstjänstorganisationer

De kommunala räddningstjänstorganisationerna i Sverige består till största del av hel- och deltidsbrandmän samt befäl som har utryckningstjänst som huvudsaklig arbetsuppgift. I räddningstjänstorganisationerna finns det också personal med andra arbetsuppgifter. Det är vanligt med personal som huvudsakligen arbetar med brandförebyggande verksamhet, till exempel brandinspektörer. Det finns vidare personal med andra funktioner som till exempel ledning, materielunderhåll, planering och administration. Uppdraget för räddningstjänstorganisationerna kan variera och med det kan även följa personal som inte arbetar inom området för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Det kan vara anställda som huvudsakligen sysslar med till exempel krisberedskap i ett vidare perspektiv, kommunalt brottsförebyggande arbetet eller folkhälsoarbete.

Andra som inte är anställda men som kan vara en viktig resurs för räddningstjänstverksamheten är personer som ingår i räddningsvärn. Det är frivilliga om uttagits med tjänsteplikt.

Det finns inte nationell statistik över alla anställda i räddningstjänstorganisationerna. Däremot finns statistik över personal som har utryckningstjänst som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Enligt uppgift i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) årsuppföljning av LSO fanns vid årsskiftet 2016/2017 totalt 15 405 anställda med utryckningstjänst som huvudsaklig arbetsuppgift. Av dessa var ungefär 1/3 heltidsanställda och 2/3 deltidsanställda. 94,5 procent av de anställda var män och 5,5 procent var kvinnor. Över antalet personer med utomnordisk bakgrund förs ingen statistik, men MSB har bedömt att de är färre än antalet kvinnor.¹ Utredningen har inte uppmärksammat något som motsäger den bedömningen.

Tabell 8.1 Anställda med utryckningstjänst som huvudsaklig arbetsuppgift

	Heltid	Deltid	Samtliga
Män	4 605	9 956	14 561
Kvinnor	214	630	844
Samtliga	4 819	10 584	15 405

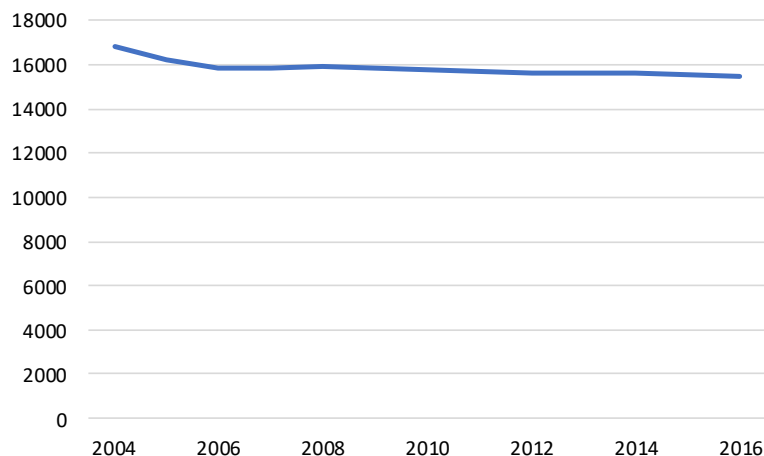
Källa: MSB:s årsuppföljning LSO för år 2016.

Utvecklingen sedan LSO:s införande har varit att antalet anställda i utryckningstjänst har minskat. År 2004 var 16 847 personer anställda med utryckningstjänst som huvudsaklig uppgift enligt MSB årsuppföljning av LSO och det har skett en stadig minskning av antalet anställda i utryckningstjänst sedan dess.

Den tydligaste minskningen har skett bland heltidsanställda som minskat från 5 803 personer till 4 844 personer under år 2004–2016, medan antal deltidsanställda har minskat från 11 044 till 10 655 personer. MSB har i sin lägesanalys för år 2016 bedömt att övrig anställd personal, förutom att antal heltidsanställda som huvudsakligen arbetar förebyggande ökat något.² Dessutom gör myndigheten bedömningen att räddningssvårn minskat. Eftersom det saknas statistik är det emellertid oklart hur det förhåller sig.

¹ MSB, Samlat resultat UB Lägesanalys 2015–2016: Del 2 Räddningstjänst, dnr 2016-3006, 2016, s. 32.

² A.a., s. 35.

Figur 8.1 Antal anställda i utryckningstjänst år 2004–2016

Källa: MSB:s årsuppföljningar LSO för år 2004–2010 och 2012–2016.

Det kan noteras att det är oklart hur minskningen av personal kan ha påverkat kommunernas förmåga i räddningstjänstverksamheten. En minskning av personal behöver inte innebära en minskad förmåga. Det kan till exempel åstadkommas genom skalfördelar vid bildandet av större organisationer. MSB har också år 2011 vid bedömning av personalneddragningar anfört att det i många fall hade möjliggjorts genom resursoptimering samt teknik- och metodutveckling. Myndigheten hade dock i en del fall funnit att neddragningar till övervägande del föranletts av ekonomiska skäl utan annan utveckling.³

8.2 Kraven på räddningstjänstpersonal

8.2.1 Allmänt

Enligt 3 kap. 14 § LSO ska den personal som för kommunens räkning har att utföra förebyggande verksamhet, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs.

Regeringen har, med stöd av LSO, i 3 kap. 9 och 10 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) bemyndigat MSB att

³ MSB, *Förtydligande angående uppgifter i media om minskat antal brandmän*, Promemoria 2011-08-19.

bestämma vilken närmare utbildning som krävs för att vara räddningsledare eller för att utföra brandskyddskontroll. MSB och dess föregångare Statens räddningsverk (SRV) har utfärdat sådana föreskrifter. En räddningsledare ska enligt SRV:s föreskrifter om behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst (SRVFS 2004:9) antingen 1) ha genomgått SRV:s vidareutbildning i räddningstjänst kurs A med godkänt resultat, eller 2) ha avlagt brandingenjörsexamen enligt högskoleförordningen (1993:100) och genomgått SRV:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer med godkänt resultat. Även utbildning som genomgått tidigare ger behörighet som räddningsledare (se femte punkten i övergångsbestämmelserna till FSO). Eftersom räddningschefen enligt 3 kap. 16 § LSO också är räddningsledare gäller samma krav för räddningschefen.

Enligt 3 kap. 15 § LSO ska personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst som huvudregel vara anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund. Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter med krav på fysisk förmåga och hälsa hos personer som rök- eller kemdyker. Kraven på kommunal anställning och de fysiska kraven behandlas närmare nedan.

Förutom de nu angivna kraven är det upp till kommunerna själva att utifrån den generella regleringen i 3 kap. 14 § LSO närmare bestämma vilka krav som ska ställas upp för brandmän och andra anställda som utför uppgifter enligt LSO.

Staten tillhandahåller genom MSB ett antal utbildningar för brandmän. Vi utvecklar närmare i kapitel 9 vilka utbildningar som ges. Som framgår ovan är det, med något undantag, upp till kommunen att bestämma vilken utbildning dess personal ska ha. Anställda i räddningstjänstorganisationerna behöver alltså, förutom räddningsledare,⁴ inte ha gått MSB:s utbildningar. MSB har i en lägesanalys i februari 2016, framför allt utifrån undersökningar år 2012 och 2015, bedömt att minst 10 procent av deltidsbrandmännen har en annan utbildning än den som staten tillhandahåller. Ungefär 5 procent av de heltidsanställda brandmännen bedöms av MSB ha en lägre utbildningsnivå än den grundutbildning staten tillhandahåller. Ungefär hälften av räddningscheferna hade år 2012 en brandingenjörsutbildning.⁵

⁴ Utbildning krävs också för de som utför brandskyddskontroll (vanligen skorstensfejartekniker), men dessa är oftast inte anställda i räddningstjänstorganisationen.

⁵ MSB, *UB Lägesanalys, januari 2016: Del 2 - Räddningstjänstanalys*, dnr 2015-6382, 2016, s. 31 och 37–38.

8.2.2 Fysiska krav

Brandmän behöver en god fysisk förmåga för att kunna utföra vissa arbetsuppgifter. För ett arbetsmoment, rök- och kemdykning, finns det särskilda föreskrifter om krav på fysisk arbetsförmåga och hälsa. Arbetsmiljöverket har i föreskrifter om medicinska kontroller i arbetslivet (AFS 2005:6) föreskrivit om test av fysisk arbetsförmåga liksom annan läkarundersökning för att få utföra rök- och kemdykning. I sammanhanget kan också noteras att det enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning (AFS 2007:7) finns ett förbud mot rök- och kemdykning för arbetstagare som är gravid eller ammar. I övrigt är det kommunerna själva som uppställer krav på fysisk förmåga.

Vilket minimikrav på fysisk förmåga som bör ställas för att arbeta som brandman råder det delade meningar om och vilken fysisk förmåga som krävs kan också variera beroende på organisation, hjälpmedel och andra lokala faktorer. Klart är i vart fall att kraven på fysisk förmåga är mer framträdande och högre än i de flesta andra yrken. Det utgör en begränsande faktor för rekryteringsunderlaget för brandmän. Om kraven sätts högre än vad som är motiverat utifrån behovet kan det påtagligt minska rekryteringsunderlaget och det kan finnas risk för diskriminering av kvinnor.

Ett exempel på fall där det föreslagits höga krav för brandmannayrket finns i en rapportserie om tre rapporter som MSB och dess föregångare SRV publicerat under år 2001–2011. I den senaste rapporten undersöktes totalt 128 personer som arbetade som hel- eller deltidsbrandmän eller tränade regelbundet. Rapportförfattarna föreslog bland annat vissa gränsvärden på tester som inte bör underskridas och konstaterade att 97 procent av männen och 33 procent av kvinnorna klarade dessa.⁶

MSB har genomfört en telefonundersökning vid årsskiftet 2011–2012 med 133 kvinnor som genomgått utbildningen för skydd mot olyckor (SMO) men som inte arbetade i räddningstjänsten. 24 procent av respondenterna angav de fysiska kraven som orsak till att de inte fått arbete i räddningstjänsterna.⁷ I en alumniundersökning för per-

⁶ Ann-Sofie Lindberg och Christer Malm, *Brandmannens fysiska förmåga: Delrapport 3 – fysiska gränsvärden*, MSB, 2011, s. 111–112.

⁷ MSB, *Reviderat handlingsprogram 2009–2014: För ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet*, dnr 2012-4212, 2013, s. 15.

soner som tagit SMO-examen under tiden juni 2014–januari 2016 angav 5.4 procent av de kvinnliga respondenterna (2 av 37) att de hade genomgått en räddningstjänsts fysiska tester men inte klarat dessa.⁸

Redogörelsen ovan gäller frågan om vilka fysiska minimikrav som gäller för yrket som brandman. Ytterligare en fråga är vilket meritvärde en bättre fysisk förmåga bör ha vid urval i konkurrens jämfört med andra meriter. Det finns två olika principiella synsätt på detta. Det ena är att en bättre fysisk förmåga är meriterande i mer eller mindre mån. Ett annat synsätt är att en kravspecifikation för fysisk förmåga bör upprättas och det bör endast bedömas om kandidater klarar denna eller inte. Urval bland de som klarade kraven sker sedan mot andra meriter.

8.2.3 Kommunalt anställd personal

Enligt 3 kap. 15 § första stycket första meningen LSO ska personal i en kommuns organisation för räddningstjänst vara anställd av en kommun eller ett kommunalförbund. Från den regeln finns det tre undantag i samma paragraf. Kommunen får nämligen överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Vidare får räddningsvärn ingå i kommunens organisation. Slutligen får kommunen teckna avtal med en så kallad industribrandkår (vilket är en särskild enhet som organiserats för räddningsinsatser vid en anläggning) som då får ingå i kommunens organisation för räddningstjänst.

Frågan om personal i räddningstjänstverksamheten måste vara kommunalt anställd har rest vid ett flertal tillfällen.

I 1962 års brandlag fanns en möjlighet för kommuner att träffa avtal om att företag skulle sköta räddningsinsatser och kommunen kunde då av länsstyrelsen helt eller delvis befrias från skyldigheten att hålla brandkår. I 1974 års brandlag fanns möjligheten kvar men endast delvis befrielse var möjlig. I RåL infördes den reglering som i sak nästan helt oförändrad numera finns i LSO. Departementschefen anförde i förarbetena till RåL att det alltså inte skulle vara möjlig att anlita privata aktörer förutom i begränsad omfattning och hänvisade till vikten av att det finns en väl fungerande räddningstjänst för människors säkerhet till liv och egendom. Både departementschefen

⁸ MSB, *Sammanställning av Alumniundersökning på SMO-studerande som avslutat utbildningen i juni 2014–januari 2016*, dnr 2014-4498, 2016.

och försvarsutskottet anförde också kommunernas ansvar för civilförsvarsverksamheten som ett skäl för att inte i större omfattning tillåta entreprenad.⁹

1993 års räddningstjänstutredning övervägde om räddningstjänsten skulle kunna upphandlas på entreprenad. Utredningen föreslog i betänkandet *Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad* (SOU 1994:67) en reglering som skulle ge kommunerna möjlighet att överlåta själva utförandet av räddningsinsatserna till en entreprenör. Däremot skulle räddningsledare alltjämt vara kommunalt anställd och förebyggande verksamhet utföras av kommunerna. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

I andra europeiska länder utförs räddningstjänst normalt av offentligt anställda. I Danmark och Norge har dock kommunerna möjlighet att lämna över utförandet av själva räddningsinsatser till privata aktörer, vilket också i Danmark sker i stor utsträckning. Insatsledarrollen kan emellertid inte lämnas över.¹⁰

8.2.4 Ett undantag från kravet på kommunal anställning ska införas

Förslag: Personal i kommunens organisation för räddningstjänst ska även i fortsättningen som huvudregel vara anställda i en kommun eller ett kommunalförbund. Nuvarande undantag från huvudregeln ska finnas kvar och kompletteras med ytterligare ett undantag.

För att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom ett ökat nyttjande av samhällets samlade resurser ska kommunerna ha möjlighet att träffa avtal med andra om att utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att delvis ta bort det kravet. Närmast till hands ligger i så fall det förslag 1994 års räddningstjänstutredning lämnade om att kommunerna borde ha möjlighet att låta en privat utförare genomföra räddningsinsatser medan

⁹ Prop. 1985/86:170 s. 30 och 70 samt bet. 1986/87:FöU2.

¹⁰ Se den internationella utblicken i bilaga 2.

räddningsledaren och personal i den förebyggande verksamheten alltså skulle vara kommunalt anställda. En sådan avreglering skulle kunna ge möjlighet för kommunerna att effektivisera sin räddningstjänstorganisation efter lokala förhållanden. Potentiellt kunde en sådan möjlighet leda till ett mer tvärsektoriellt nyttjande av personalen. Det skulle också kunna ge kommunerna ytterligare ett verktyg för att adressera problemen med personalförsörjningen av deltidsbrandmän.

Utredningen menar dock att skälen mot en sådan förändring överväger. Räddningstjänsten har en grundläggande betydelse för säkerheten och tryggheten i samhället under normala förhållanden. Under höjd beredskap har räddningstjänsten än fler uppgifter och en viktig roll för att skydda och rädda befolkningen och civil egendom. Verksamheten är också till sin natur oförutsägbar och en planering för ovanligare händelser försvåras om räddningsresurser ska upphandlas. Räddningstjänstens förmåga kan säkerställas genom att såväl ledning som genomförande av räddningsinsatser som huvudregel sker direkt av kommunerna. Ett fördelande av uppgifter på fler aktörer skulle dessutom motverka utredningens övriga förslag som syftar till likformande av kommunernas räddningstjänstverksamhet och i någon mån kunna motverka en utveckling mot en ökad samverkan genom större sammanhållna samverkansstrukturer mellan kommunerna.

Skälen mot att kunna anlita andra aktörer att genomföra räddningsinsatser gör sig däremot inte med samma styrka gällande när det gäller mindre komplement till en organisation. Skälen för nuvarande undantag i LSO är goda. Räddningssvårn är ett värdefullt komplement på orter där det inte finns förutsättningar att ha hel- eller deltidsbrandmän. Det är effektivt att använda sig av de resurser som existerande industribrandkårer utgör. Det kan också finnas behov av att komplettera med kompetens som rimligen inte kan upprätthållas i den ordinarie organisationen.

Utredningen är dessutom av uppfattningen att möjligheten att använda andra komplement till den ordinarie räddningstjänstorganisationen bör förtydligas och utökas. Vi har tidigare pekat på vikten av att ett hjälparbete påbörjas så snart som möjligt. Det är sällan brandmän som är närmast en olycka och det finns ofta andra resurser i närheten som kan användas. Sådana komplement till den ordinarie organisationen har växt fram bland kommunerna. Det finns till exempel kommuner som har avtal med bolag där i bolaget anställda väktare

regelmässigt larmas för att om möjligt göra en första begränsad insats vid en olycksplats i avvaktan på att räddningstjänstpersonal anländer till olycksplatsen, så kallad IVPR (i väntan på räddningstjänst).

Utredningen menar, som vi anförde i kapitel 6, att en utveckling där hela samhällets resurser tillvaratas är positiv. Det kan finnas utmaningar i att på det konkreta och lokala planet organisera detta. En utveckling på området bör dock främjas och i vart fall bör det inte finnas hinder för en sådan utveckling. I slutänden är det kommunen som utifrån de lokala förhållandena får bedöma vad som är en lämplig organisation i dessa avseenden.

Det har framförts olika uppfattningar om nuvarande reglering hindrar sådana kompletterande initiativ från kommunen. Kärnfrågan är om komplementen kan anses vara personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst. Det saknas tillräckligt tydliga och auktoritativa uttalanden i några rättskällor för att fastställa om någon av de olika formerna av IVPR skulle kunna vara otillåtna med dagens reglering. Utredningen nöjer sig i detta avseende att konstatera att redan osäkerheten om rättsläget kan verka avhållande för kommuner att införa lösningar som är önskvärda för att förbättra förmågan att hjälpa de som drabbas av en olycka.

En reglering skulle också vara ett sätt att legitimera kommuners strävan att förbättra samhällets respons på olyckor genom komplement av detta slag. Om kommunen har träffat avtal med andra aktörer om att utföra inledande åtgärder bör det kunna redovisas som en del av kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser.

Utredningen bedömer därför att det bör införas en bestämmelse om att kommunen kan träffa avtal med andra aktörer om att vid en räddningsinsats utföra inledande åtgärder. Med en begränsning till att avse endast inledande åtgärder betonas att det endast avser ett komplement till räddningstjänstpersonal. Ordinarie räddningstjänstpersonal måste givetvis larmas till olycksplatsen.

Utredningen har övervägt att omgärda bestämmelsen med ytterligare restriktioner som att åtgärderna ska vara av enkelt slag. Emellertid är det enligt vår mening inte nödvändigt att begränsa tillämpningsområdet mer och en sådan begränsning kan få oönskade konsekvenser. Till exempel kan tänkas att väktare eller privat anställd omsorgspersonal kan utrustas med förhållandevis avancerad utrustning som till exempel så kallade släckgranater.

Regleringen medför inte något behov av komplettering i fråga om de allmänna reglerna om kommuners avtal med privata aktörer eller om sekretess. Regelverken kan tillämpas på liknande sätt som för nuvarande undantag.

8.2.5 Räddningsledare ska vara kommunalt anställd

Förslag: Det ska tydliggöras i lag att räddningsledaren ska vara anställd i en kommun eller ett kommunalförbund.

Räddningsledare har i dag, och kommer även med våra förslag i kapitel 6 i fortsättningen kunna få, befogenheter att fatta beslut som innebär ingripande myndighetsutövning. LSO:s utformning i dag öppnar för att utse annan person än någon som är kommunalt anställd till räddningsledare. I kommunens organisation för räddningstjänst kan det till exempel ingå räddningsresurser bestående av personer som är privat anställda vid en anläggning i kommunen (så kallade industribrandkärer). Om en av dessa personer har den utbildning som krävs för att vara behörig som räddningsledare ställer LSO inte upp hinder för att denna person förordnas till räddningsledare.

Enligt utredningens mening bör alla kommunala räddningsinsatser stå under direkt kontroll av offentligt anställda personer och myndighetsutövning bör inte utövas av privat anställda annat än om det finns goda skäl för detta och det bör i så fall uttryckligen regleras.¹¹ Det är därför lämpligt att räddningsledaren är kommunalt anställd. Med våra förslag om ett flexiblere system för att fördela befogenheterna enligt LSO och ett till undantag från kravet på kommunal anställning blir det än mer viktigt att säkerställa att räddningsinsatser leds och myndighetsutövning utövas av personer som står i offentlig tjänst.

Med beaktande av att samverkan mellan kommuner och kommunalförbund måste kunna ske även vad gäller ledningsfunktioner bör kravet på räddningsledaren inte vara att han eller hon ska vara anställd i den egna kommunen. Det är tillräckligt att räddningsledaren

¹¹ Jfr 12 kap. 4 § andra stycket RF som anger att överlämnade av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till andra än statliga och kommunala organ endast får ske med stöd av lag.

är anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund. Det bör införas ett sådant krav.

Ett motsvarande krav behövs inte för räddningschefen. Mot bakgrund av konstruktionen av kravet på kommunal anställning och dess undantag i 3 kap. 15 § LSO jämfört med regleringen av räddningschefen i 3 kap. 16 § LSO finns det inte utrymme för annat än att räddningschefen i en kommun är kommunalt anställd.

8.2.6 Ett nytt behörighetskrav behövs för räddningschefen

Bedömning: Med hänsyn till räddningschefens centrala ansvar och uppgifter inom den kommunala räddningstjänsten bör det längre fram införas ett särskilt behörighetskrav för att vara räddningschef i en kommun.

Ett formellt behörighetskrav bör i grunden avse utbildningsnivå. Den utbildning som i befintligt utbildningssystem motsvarar den utbildningsnivå som bör krävas för en räddningschef är den universitetsutbildning som leder till en brandingenjörsexamen kombinerad med den påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer som ges av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Detta skulle kunna utgöra ett lämpligt och ändamålsenligt behörighetskrav. Vi föreslår dock i kapitel 9 att det bland annat bör utredas hur utbildningar till räddningschef bör utformas i framtiden. Behörighetskravet för en kommunal räddningschef bör bestämmas först när resultatet av en sådan utredning finns.

Till följd av vårt förslag om förändringar av regleringen av räddningschefens uppgifter i kapitel 6 behöver det införas författningsändringar för att räddningschefen liksom i dag i vart fall måste uppfylla de krav som ställs på en räddningsledare. Lagtexten bör utformas så att regeringen utan ytterligare lagändringar längre fram kan bestämma vilket närmare behörighetskrav som bör införas för räddningschefen.

Enligt direktiven till utredningen ska räddningschefen ansvara för att kommunens räddningstjänst är ändamålsenligt ordnad. Det anges vidare i direktiven att det är förhållandevis vanligt att den kommunala

räddningstjänsten i administrativa avseenden leds av en förvaltningschef men att en sådan ledningsorganisation inte förändrar det ansvar som räddningschefen har enligt LSO.

Vi har i tidigare kapitel behandlat räddningschefens roll och i enlighet med direktiven anført att räddningschefen även i fortsättningen ska ha ansvaret för att kommunens räddningstjänstverksamhet är ändamålsenligt organiserad. Det innefattar ett chefs- och ledningsansvar för utryckningsverksamheten. Kommunerna kan, precis som tidigare, organisera sig på så sätt att det finns en förvaltningschef eller förbundsdirektör som inte är räddningschef. Även om det kan finnas problem med ansvarsfördelningen menar vi att det går att hantera.

Räddningschefens roll som ansvarig för kommunens räddningstjänstverksamhet ställer krav på kompetens att organisera och förbereda räddningstjänstverksamheten i enlighet med lag och kommunens handlingsprogram. Räddningschefen ska också kunna leda den operativa verksamheten och anpassa den mot en föränderlig risk- och hotbild samt prioritera resurser mellan olika samtidiga räddningsinsatser och upprätthållande av beredskap. I ledningsuppgiften ligger också en förmåga att på ett övergripande ledningsplan hantera större räddningsinsatser. I de mindre kommunerna kan räddningschefen visserligen ha en mer begränsad kompetens när hänsyn endast tas till den begränsade lokala riskbilden för en mindre kommun. Med utredningens förslag om krav på att kommunerna ska samverka för att ha viss övergripande ledningsförmåga ställs högre krav på räddningstjänstbefälens, särskilt räddningschefernas, kompetens. Enligt utredningens mening bör det i författning regleras vilken formell kompetens som minst behövs för behörighet som räddningschef.

Det kan för mindre kommuner innebära svårigheter att rekrytera räddningschefer om det införs utökade krav. Sådana svårigheter kan lösas genom en utökad samverkan med andra kommuner, till exempel genom att kommunerna bildar en gemensam organisation för räddningstjänst eller genom civilrättsliga avtal. Ett av utredningens identifierade behov för kommunal räddningstjänst är också en utökad samverkan mellan kommuner. Ett tecken på att en kommun kan behöva utöka sin samverkan med andra är att kommunen inte på egen hand kan rekrytera räddningschef med tillräcklig formell kompetens. Det är enligt utredningens mening inte en nackdel att kommuner kan behöva utöka sin samverkan med andra kommuner för att uppfylla kravet.

Räddningschefen är ofta chef för hela räddningstjänstorganisationen. Den formella behörighet som krävs för räddningschefen tar emellertid endast sikte på räddningschefen som ansvarig för räddningstjänstverksamheten. I den egenskapen är det utredningens bedömning att räddningschefen behöver både sakkunskap om utförandet av räddningsinsatser liksom en mer generell organisations- och ledningskompetens samt kunskap om samhället. Kravet tar i och för sig inte sikte på den olycksförebyggande verksamheten. Emellertid är sakkunskaperna som krävs för särskilt den brandförebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten i delar densamma. Med tanke på hur verksamheterna är förknippade och bör växelverka med varandra behöver räddningschefen kunskap om den olycksförebyggande verksamheten.

Ett formellt behörighetskrav bör ta sin utgångspunkt i utbildning. I befintligt utbildningssystem är det enligt utredningens mening brandingenjörsexamen i förening med MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB) som närmast motsvarar de krav som bör ställas på formell kompetens för behörighet som räddningschef. Det var också det krav som huvudregeln ställdes på räddningschefen enligt den tidigare räddningstjänstförordningen. Vi har övervägt om det borde införas som behörighetskrav på räddningschefen redan nu.

Utredningen menar att en önskvärd utveckling vore att rekryteringen av räddningstjänstbefäl i allmänhet och räddningschefer i synnerhet ska kunna ske med en större bredd. Vi föreslår därför i nästa kapitel att ledningsutbildningarna på området ses över för att bland annat möjliggöra en bredare rekrytering av räddningschef än av de som har en brandingenjörsexamen.

Ett införande av behörighetskrav på räddningschefen redan nu skulle ge en onödigt styrande utgångspunkt för en sådan utredning. Beroende på resultatet av utredningen kommer förmodligen behörighetskravet på räddningschefen behöva ändras efter utredningen skett. Det skulle inte skapa förutsägbarhet och kontinuitet om ett behörighetskrav för räddningschefer infördes redan nu för att ändras om några år. Ett nytt utbildningssystem för ledning tar å andra sidan flera år att utreda och implementera och ett införande av ett behörighetskrav på räddningschefen kommer fördröjas i motsvarande mån. Vi bedömer att skälen för att avvakta med ett införande av behörighetskrav överväger.

Sammanfattningsvis är det utredningens mening att det bör införas ett behörighetskrav för räddningschefer och att det kravet bör sättas utifrån hur utbildningar för räddningschefer ska bedrivas i framtiden.

I avvaktan på det nya behörighetskravet bör det krav som i dag gäller för räddningschefen fortsätta gälla. Det krav som gäller följer indirekt av att räddningschefen enligt nuvarande reglering är räddningsledare och alltså ska uppfylla behörighetskravet för räddningsledare. Mot bakgrund av vårt förslag om en förändring av regleringen av räddningschefens och räddningsledarens roller (se kapitel 6) behöver det direkt föreskrivas att det kravet ska gälla även räddningschef. En reglering om behörighetskrav för räddningschefen bör därför redan nu införas i LSO och FSO för att möjliggöra för MSB att föreskriva om detta. Regleringen i LSO bör också utformas så att även det nya behörighetskravet för räddningschefer längre fram kan bestämmas av regeringen utan ytterligare lagändringar.

8.3 Jämställdhet och mångfald

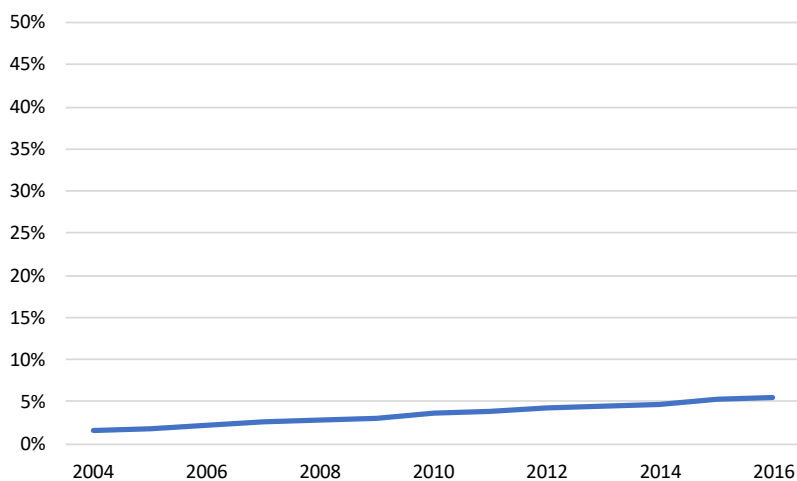
Inledningsvis noterar vi att vårt uppdrag rör jämställdhet mellan kvinnor och män samt möjligheterna att öka andelen brandmän av utomnordisk härkomst. Begreppet mångfald inkluderar dock mer än bara detta. Enligt diskrimineringslagen (2008:567) finns till exempel fler grunder för diskriminering än kön och etnisk tillhörighet. Dessa är könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och ålder. Många av diskrimineringsgrunderna har samröre med varandra och delar problembild. Även om utredningen fokuserar på frågan om jämställdhet samt mångfald i fråga om etnisk tillhörighet kan många av frågorna även ha bäring på andra diskrimineringsgrunder, särskilt sexuell läggning. I utredningen kommer särskilt jämställdheten studeras. Det beror framför allt på att det finns mer underlag i den frågan, såväl vad gäller studier som statistik.

8.3.1 Utvecklingen på området

Frågan om jämställdhet inom räddningstjänsten blev i slutet av 1990-talet föremål för särskild uppmärksamhet hos SRV till följd av ett regeringsuppdrag. År 1997 konstaterades att inga heltidsanställda brandmän var kvinnor och att det endast fanns ungefär 70 kvinnor som var anställda som deltidsbrandmän.¹²

Utvecklingen sedan dess har uppvisat en positiv trend men det är fortfarande vid årsskiftet 2016/2017 endast 5,5 procent (849 kvinnor) av samtliga brandmän i utryckningstjänst som är kvinnor. År 2004 var andelen kvinnliga brandmän 1,6 procent (262 kvinnor).

Figur 8.2 Andel kvinnliga brandmän i utryckningstjänst under år 2004–2016



Källa: MSB:s årsuppföljningar LSO för år 2004–2005, 2007–2010 och 2012–2016.¹³

Utvecklingen har visat en positiv trend både för hel- och deltidsbrandmän. År 2004 var 0,4 procent (24 kvinnor) av heltidsbrandmännen kvinnor vilket år 2016 hade ökat till 4,5 procent (218 kvinnor). Bland deltidsbrandmän har utvecklingen för samma tid gått från 2,2 procent (238 kvinnor) till 5,9 procent (631 kvinnor). I de länder som omfattas av vår internationella utblick är också andelen kvinnor

¹² Statens räddningsverk, *Brandman – och kvinna?*, 1997, s. 5.

¹³ Tillförlitlig data saknas för åren 2006 och 2011.

låg. Jämförelse kan också göras med polisen där ungefär 33 procent av poliser anställda i polisregionerna i början av 2018 var kvinnor.¹⁴ I Försvarsmakten utgjorde kvinnor 7 procent av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen vid årsskiftet 2017/2018.¹⁵

Över antalet brandmän med utomnordisk bakgrund förs ingen statistik, men MSB har bedömt att de är färre än antalet kvinnor.¹⁶ Utredningen har inte erfarit något som motsäger denna slutsats.

I fråga om andra anställda i räddningstjänstorganisationerna finns inga tillförlitliga uppgifter, med ett undantag. Enligt uppgift från SKL är det 7 procent av de högsta cheferna för räddningstjänstorganisationerna som är kvinnor (9 kvinnor av totalt 136 chefer).

SRV har, som tidigare nämnts, sedan senare delen av 1990-talet arbetat med frågor om jämställdhet och mångfald. År 1997 publicerade SRV en rapport "Brandman och -kvinna?" med ett flertal förslag för att öka jämställdheten inom räddningstjänsten. Ett flertal projekt har därefter bedrivits.

MSB har sedan slutet av 2000-talet intensifierat sitt arbete med jämställdhet och mångfald. Myndigheten antog år 2009 ett handlingsprogram för jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet för år 2009–2014 där nio typer av åtgärder skulle vidtas. Programmet reviderades sedan år 2013. MSB har bland annat finansierat forskning på området, arbetat med kommunikation mot räddningstjänster, beslutsfattare och allmänhet samt kontrakterat 8 regionala jämställdhets- och mångfaldsutvecklare inom räddningstjänsterna.

MSB beslutade sedan om en inriktning av arbetet med jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet år 2015–2018. MSB:s nuvarande inriktning enligt planen är att arbeta med kunskaps-spridning på området och arbeta med strategisk kommunikation. Det ska bland annat ske i syfte att verka för att förändra allmänhetens bild av räddningstjänstens uppdrag och vem som kan vara brandman. Vidare ska MSB informera beslutsfattare och politiker samt aktivt stödja och delta i Nätverket jämställd räddningstjänst (NJR). Slutligen ska MSB i sina utbildningar aktivt arbeta med frågorna på området som bland annat attityder och värdegrund.

¹⁴ Statistik från Polismyndigheten per den 31 januari 2018.

¹⁵ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens årsredovisning 2017, 2018*, bilaga 1, s. 2.

¹⁶ MSB, *Samlat resultat UB Lägesanalys 2015–2016: Del 2 Räddningstjänst*, s. 32.

NJR är en förening som består av omkring 60 räddningstjänstorganisationer, MSB, SKL och Pacta. NJR verkar för en jämställd räddningstjänst. NJR ska vara en plattform för kunskap och erfarenhetsutbyte, öka intresset för jämställdhetsfrågor genom dialog och samverkan, skapa opinion och påverka räddningstjänster, myndigheter och allmänhet samt inspirera och utveckla medlemmarna inom jämställdhetsområdet. De arbetar konkret med bland annat nätverks träffar, temadagar och seminarier.¹⁷

Utöver arbete på central nivå har det på många håll i landet genomförts viktiga insatser och projekt för att främja jämställdhet och mångfald i räddningstjänsten.

8.3.2 Närmare om problembilden

MSB har år 2009 i sitt handlingsprogram för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet identifierat fem problemområden för en ökad jämställdhet och mångfald: föreställningen om brandmannen, utbildningen, räddningstjänstens rekrytering, psykosocial arbetsmiljö och fysisk arbetsmiljö.¹⁸ Problemområdena har också i huvudsak bekräftats i en forskningsöversikt från år 2009.¹⁹ MSB anförde år 2013 i sin revidering av handlingsprogrammen att problemområdena generellt sett kvarstod.²⁰

Ett genomgående hinder utgörs av bilden av räddningstjänstens uppdrag och vem som kan vara brandman. Historiskt sett har brandmän varit män. Brandmannayrket förknippas också i hög grad med egenskaper som sätts i samband med manlighet och att vara man. Föreställningar om att en brandman bör vara stor, stark och modig är sådana egenskaper liksom bilden av brandmannen som en hjälte. Bilden av brandmannen är också att det är någon som arbetar inom räddningstjänstverksamheten och inte den förebyggande verksamheten, tvärtemot avsikten med LSO och SMO-utbildningen om ett breddat uppdrag. Bilden av brandmannen finns framför allt hos all-

¹⁷ Nätverket jämställd räddningstjänst, *Verksamhetsberättelse 2016, 2017*, s. 1.

¹⁸ MSB, *Handlingsprogram för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet: 2009–2014*, dnr 2009-9065, 2009, s. 8–9.

¹⁹ Mathias Ericson, *Jämställdhet och mångfald inom kommunal räddningstjänst: en forskningsöversikt*, MSB, 2009, s. 30–33.

²⁰ MSB, *Reviderat handlingsprogram 2009–2014: För ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet*, s. 10.

mänheten och påverkar vilka som söker sig till yrket.²¹ Bland brandmännen själva är bilden inte så entydig. I en avhandling fann författaren att brandmännen uttryckligen vände sig mot kopplingar mellan maskulinitet och yrket, men samtidigt värnade de om den nära sammanhållning som fanns i en homogen grupp.²² I en undersökning år 2010 av attityder hos brandmän och allmänheten angav 48 procent av allmänheten styrka som en av de tre viktigaste egenskaperna för en brandman medan endast 23 procent av brandmännen angav det.²³

Vad gäller psykosocial arbetsmiljö så kännetecknas räddningstjänsten som arbetsplats av stark sammanhållning och kamratskap, framför allt inom arbetslagen. Det har i gruppen funnits en strävan efter likhet. Det kan medföra att den som inte passar in löper risk att utsättas för exkludering. När en kvinna eller någon med annan etnisk tillhörighet börjar arbeta inom räddningstjänsten så kan den psykosociala arbetsmiljön därför skapa en känsla av utanförskap.²⁴

Beträffande den fysiska arbetsmiljön har räddningstjänstens utrustning och lokaler varit anpassade efter en enkönad yrkeskår. Exempel på hinder är dåligt anpassad personlig skyddsutrustning och avsaknad av separata omklädnings- och duschutrymmen.²⁵

Räddningstjänsternas rekrytering av kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund påverkas av de ovan nämnda faktorerna. Numera sker rekryteringen till heltidsbrandmän huvudsakligen av de som genomgått SMO-utbildningen som har ett intag där urval till största del sker genom teoretiska meriter. Problemet med rekryteringen till SMO-utbildningen är framför allt att det är förhållandevis få kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund som söker till utbildningen. Andelen kvinnor som utexaminerats under åren 2005–2016 har varit 14,5 procent.²⁶ Kommunernas rekrytering av de SMO-utbildade kan också utgöra ett problem. Detsamma gäller rekrytering

²¹ A.a., s. 10.

²² Mathias Ericson, *Nära inpå: Maskulinitet, intimitet och gemenskap i brandmäns arbetslag*, diss., Göteborgs universitet, 2011, s. 155–168.

²³ Markör Marknad och Kommunikation AB, *Rapport: Attityder till jämställdhet inom räddningstjänsten*, 2010.

²⁴ MSB, *Handlingsprogram för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet: 2009–2014*, s. 9 men se även MSB, *Reviderat handlingsprogram 2009–2014: För ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet*, s. 10 och Ericson, *Nära inpå: Maskulinitet, intimitet och gemenskap i brandmäns arbetslag*.

²⁵ MSB, *Handlingsprogram för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet: 2009–2014*, s. 9.

²⁶ MSB, *Statistik utexaminerade SMO*, 2016, www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/Skydd-mot-olyckor/Antagning/Statistik-utexaminerade/, hämtad 2018-01-03.

av deltidsbrandmän där det är kommunerna själva som gör rekryteringen innan utbildning sker. Rekryteringen kan, beroende på rekryteringsprocessen, missgynna kvinnor eller personer med annan etnisk bakgrund eller i vart fall inte i tillräcklig grad främja jämställdhet och mångfald. Vid urval har till exempel många kommuner lagt stor vikt vid fysisk förmåga som urvalsgrund och det har funnits en utbredd uppfattning om vem som kan klara yrket och passa in i arbetslaget.²⁷

Det krävs bland annat mot bakgrund av vad som ovan angetts ett aktivt arbete från kommunernas sida för att öka jämställdheten och mångfalden. Från flera håll nämns också att det börjar ske en förändring där allt fler blir positiva till ökad jämställdhet och mångfald.²⁸ MSB påpekar i sin lägesanalys för år 2015 att allt fler räddningstjänster arbetar aktivt med att rekrytera och anställa kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund. Myndigheten bedömer dock i samma analys att det är ett mindre antal räddningstjänster som är i framkant på detta område och att många räddningstjänstorganisationer visar ett svalt intresse för dessa frågor.²⁹

8.3.3 Det är kommunernas ansvar men MSB ska få i uppdrag att ge fortsatt stöd

Bedömning och förslag: Kommunerna har det största ansvaret för ökad jämställdheten och mångfald. Många kommuner tar ansvar genom aktiva åtgärder.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap stödjer i dag på ett övergripande plan kommunerna i deras arbete för ökad jämställdhet och mångfald. Det behövs ett fortlöpande sådant arbete av myndigheten. För att säkerställa myndighetens fortsatta arbete på området ska uppgiften regleras i myndighetens instruktion.

I arbetet med ökad jämställdhet och mångfald i räddningstjänstorganisationerna får ofta frågor om kvantitet särskild uppmärksamhet, till exempel hur många av det underrepresenterade könet eller

²⁷ MSB, Återrapportering av uppdrag 21 i regleringsbrevet för 2011: Av MSB vidtagna åtgärder i syfte att öka jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst, dnr 2011-5458-1, 2011 s. 8.

²⁸ Se t.ex. Lena Grip m.fl., *Den genuskodade räddningstjänsten: En studie av jämställdhetens förutsättningar*, MSB, 2015, s. 26–27 och MSB, *Inriktning av jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet 2015–2018*, dnr 2014-5892, 2014, s. 3.

²⁹ MSB, *Lägesbild 2015: Avdelningen för utveckling av beredskap (UB)*, dnr 2015-62, 2015, Bilaga 2, s. 31.

personer från minoritetsgrupper som är anställda i ett visst yrke. Det avspeglas i vårt uppdrag som är att lämna förslag för att öka andelen kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund som är anställda i kommunala räddningstjänstorganisationer. Det är en viktig del av arbetet med jämställdhet och mångfald.

Det finns emellertid en annan aspekt av jämställdhet och mångfald som vi vill framhålla som ofta benämns den kvalitativa aspekten. Jämställdhet och mångfald är inte endast att lika många personer är anställda på en viss position. Det rör också att den faktiska makten och möjligheterna för personer ska vara oberoende av kön och ursprung. Strukturer i samhället och föreställningar om kvinnor och män i olika avseenden påverkar detta.

I fråga om jämställdhet har riksdagen fastställt ett övergripande mål för jämställdhetspolitiken: *Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.*³⁰ Samma utgångspunkt bör på demokratisk grund även gälla människor oavsett ursprung. Det är fråga om människors rättigheter oavsett kön eller ursprung. Det är viktigt att offentlig finansierade verksamheter respekterar detta och arbetar för ökad jämställdhet och mångfald. Det bör också påpekas att det gäller både att uppnå jämställdhet och mångfald för anställda inom organisationerna och att alla oavsett kön och ursprung har rätt till ett likvärdigt skydd mot olyckor.

Förutom att detta är fråga om rättigheter kan ökad jämställdhet och mångfald innebära att skyddet mot olyckor blir mer effektivt. Rekryteringsunderlaget blir bredare om inte ovidkommande hänsyn tas vid rekrytering, vilket kan förbättra personalförsörjningen. Ett mer effektivt skydd mot olyckor kan också levereras av en organisation som i fråga om anställda speglar samhällets sammansättning och som har ett jämställt förhållningssätt.

Vårt uppdrag avser den kvantitativa frågan och det är den som vi huvudsakligen analyserat, men som framgår av problembilden i föregående avsnitt så går de kvantitativa och kvalitativa frågorna in i varandra. En ökad andel kvinnor och personer med utomeuropeiskt ursprung kan förväntas leda till en höjning kvalitativa aspekter av om jämställdhet och mångfald. En organisation där det finns ett faktiskt jämställt förhållningssätt är attraktivare för kvinnor och personer med utomeuropeiskt ursprung.

³⁰ Bet. 2008/09:AU1 och rskr. 2008/09:115, jfr särskilt prop. 2005/06:155 där ett övergripande mål och vissa delmål först föreslogs av regeringen.

Arbetet för ökad jämställdhet och mångfald behöver bedrivas som en särskild fråga. Det är emellertid inte tillräckligt. Dessa aspekter bör också beaktas i all verksamhet på alla nivåer (i fråga om jämställdhet benämnt jämställdhetsintegrering). Vi ser därför ett behov av att arbetet med jämställdhet och mångfald sker i den dagliga verksamheten.

Det största ansvaret för ökad jämställdhet och mångfald i räddningstjänstorganisationerna ligger alltså på kommunerna som ansvariga för verksamheterna och som arbetsgivare. De behöver bedriva ett aktivt arbete för ökad jämställdhet och mångfald. Det är ett ansvar som många kommuner tar. Det sker både i räddningstjänstorganisationerna samt genom ett tvärssektoriellt arbete i kommuner. Alla kommuner måste ta detta ansvar.

Det finns redan generella regleringar rörande jämställdhet och mångfald som är tillämpligt på kommunerna och räddningstjänstområdet i stort. Ett viktigt exempel på detta är diskrimineringslagens bestämmelser rörande förbud mot diskriminering mot arbetstagare och arbetssökande samt arbetsgivarens aktiva åtgärder i arbetslivet.³¹ Ett annat exempel är regler om systematiskt arbetsmiljöarbete och särskilt rörande kränkande särbehandling.³² Utredningen bedömer att det inte finns lämpliga regleringar att föreslå specifikt på räddningstjänstområdet. Det som behövs är i stället att kunskap om gällande regleringar sprids och följs, inte bara till ordalydelsen utan också till intentionerna.

Såväl Diskrimineringsombudsmannen och den sedan 1 januari 2018 inrättade Jämställdhetsmyndigheten kan verka på räddningstjänstområdet. Enligt utredningens bedömning krävs dock ett aktivt arbete även av den centrala myndigheten på området för att nå resultat. Vi har tidigare redogjort för delar av MSB:s arbete för en mer jämställd räddningstjänst med ökad mångfald. MSB har varit starkt drivande i den positiva, om än för långsamma, utvecklingen som skett de senaste åren. Det är angeläget att MSB fortsätter sitt arbete för att förändringen ska fortsätta och accelerera. Utredningen har också uppfattat att MSB alltså tar ett stort ansvar och bedriver ett aktivt arbete. För att säkerställa att arbetet prioriteras föreslår vi att MSB i sin instruktion få en särskild uppgift att verka för jämställdhet och mångfald.

³¹ Se 2 kap. 1 § och 3 kap. 5–7 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

³² Se Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4).

8.4 Personalförsörjningen av deltidbrandmän

8.4.1 Deltidsbrandman – en särpräglad anställning

Deltidsbrandmän har särskilda arbetsvillkor. De har under vissa perioder beredskapstjänstgöring och ska då vara beredda att på några minuter inställa sig på brandstationen om det kommer ett larm. Kraven innebär att räddningstjänstpersonalen under sin beredskap måste bo, arbeta och i övrigt vistas i närheten av brandstationen. Det är vanligt att deltidbrandmän har beredskapstjänstgöring dygnet runt under en vecka var tredje eller fjärde vecka men även en mängd andra varianter förekommer och blir allt vanligare. Utöver beredskapstjänstgöringen har deltidbrandmän övningar, materialvård och utbildningar.

Anställningen innehas normalt vid sidan av en heltidsanställning hos en annan huvudarbetsgivare. För att beredskap ska kunna upprätthållas även när deltidbrandmannen arbetar i sin ordinarie anställning krävs att huvudarbetsgivaren ger sitt samtycke till att en arbetstagare åtar sig en anställning som deltidbrandman. Vid ett larm på arbetstid i det ordinarie arbetet behöver nämligen deltidbrandmannen omedelbart bege sig från sin ordinarie arbetsplats. Det krävs också ledighet från den ordinarie anställningen för att genomgå utbildning till deltidbrandman. Övningar förläggs däremot ofta på kvälls- eller helgtid.

Deltidsbrandmännens lön varierar men den genomsnittliga ersättningen uppgår till ungefär 80 000 kronor före skatt per år.³³

Deltidsbrandmännen leds av deltidbefäl som har i huvudsak samma anställningsvillkor som deltidbrandmännen. De problem som beskrivs i det följande gäller i lika stor utsträckning befälen, även om det inte särskilt nämns.

8.4.2 Personalförsörjningsproblemen

Problemen att rekrytera och behålla deltidbrandmän har uppmärksamats vid ett flertal tillfällen av olika aktörer. Problemen har i grunden varit av i huvudsak samma karaktär under lång tid och det finns anledning att inleda med att redogöra för utvecklingen under 2000-talet.

³³ SKL och MSB, *Fakta om deltidbrandmän*, <http://blideltidsbrandman.nu/fakta/>, hämtad 2017-12-29.

Under år 2001–2003 gjorde Statens räddningsverk (SRV) på regeringens uppdrag två utredningar i frågan. I den senare rapporten "Deltidsanställda brandmän, kartläggning av orsaker till rekryteringsproblem och förslag till fortsatt arbete m.m." (SRV-rapporten) framgår att 70 procent av *räddningstjänstorganisationerna* i sina svar till den årliga lägesredovisningen angett att de hade rekryteringsproblem. Vid en djupare undersökning som genomfördes framkom dock att det var vid 37 procent av de undersökta *räddningsstyrkorna* som det fanns rekryteringsproblem, vid 6 procent av räddningsstyrkorna fanns det periodvis problem och vid 57 procent fanns inga problem. Vid undersökningstillfället fanns vakanser till fasta tjänster vid drygt 10 procent av räddningsstyrkorna. Det konstaterade i rapporten att svårigheter att rekrytera deltidsanställd brandpersonal förekommit då och då under årens lopp och det bedömdes att svårigheterna att rekrytera kunde misstänkas ha fått något för stora proportioner. Den avgjort största orsaken till de rekryteringsproblem som ändå fanns var enligt rapporten demografiska förändringar. SRV bedömde att systemet med deltidsbrandmän var hållbart inom den tid som kunde överblickas, men att det fanns orter där rekryteringsunderlaget var så svagt att alternativa lösningar kunde behöva prövas.³⁴

I den uppföljning av LSO som gjordes av en arbetsgrupp på Regeringskansliet år 2009 konstaterades att det blivit mycket svårare att på landsorten rekrytera deltidsbrandmän till den kommunala räddningstjänsten. Gruppen gjorde bedömningen att kommunerna på många platser av demografiska skäl skulle tvingas att minska personalen eller ersätta med andra metoder för att hålla en rimlig säkerhetsnivå.³⁵

Riksdagen har också år 2011 i en skrivelse till regeringen påpekat problemen med bemanning av deltidsbrandkårerna och anført att det var angeläget med en översyn av rekryteringsfrågan.³⁶

På initiativ av personal vid Storstockholms brandförsvär genomfördes en konferensserie vid tre tillfällen under år 2012–2013 angående personalförsörjningsproblematiken beträffande deltidsbrandmän med representanter från flertalet räddningstjänster (RIB-konferenserna). Syftet var att analysera utmaningarna beträffande deltids-

³⁴ Statens räddningsverk, *Deltidsanställda brandmän, kartläggning av orsaker till rekryteringsproblem och förslag till fortsatt arbete m.m.*, 2003, (SRV-rapporten), s. 7, 17–18, 28–31 och 40–41.

³⁵ Ds 2009:47 s. 52.

³⁶ Rskr. 2010/11:213 och bet. 2010/11:FöU2.

brandmän och finna förslag till nationella lösningar. Det konstaterades bland annat att de flesta räddningstjänster hade mer eller mindre svårt att hitta personer som både är intresserade och lämpliga för jobbet.³⁷ Deltagarna identifierade många problem och lämnade förslag till åtgärder.

MSB fick under år 2013 regeringens uppdrag att redovisa åtgärder som MSB vidtagit för att stödja kommunernas organisering av räddningstjänsten med deltidsbrandmän. I uppdraget ingick bland annat att redovisa hur sådant stöd kunde utvecklas inom befintliga ramar för ansvarsfördelning och åtaganden. I sammanfattningen konstaterade MSB att personalförsörjningen inom deltidsräddningstjänsten skapade fortsatt stora utmaningar och att läget i flera kommuner var allvarlig då det tidvis inte gick att upprätthålla den beredskap som var beslutad.³⁸

MSB har i lägesanalys för räddningstjänsten år 2015 konstaterat att problemen med försörjningen fortsatt. Bland annat konstaterade myndigheten att mellan 68–74 procent av kommunerna i myndighetens årsuppföljningar av LSO år 2004 och 2006–2008 upplevt svårigheter med att rekrytera personal för deltidsanställning.³⁹ MSB har i lägesanalys för år 2016 konstaterat att personalförsörjningen alltjämt innebär stora svårigheter för många kommuner.

I slutet av år 2016 undertecknades ett nytt kollektivavtal för deltidsbrandmän, RIB17, som trädde i kraft den 1 maj 2017. Kollektivavtalet innebar bland annat skillnader från tidigare avtal beträffande hur ersättningen skulle beräknas. Många deltidsbrandmän var missnöjda med avtalet och angav att de skulle säga upp sin anställning. Det blev också medialt uppmärksammat. MSB gjorde tillsammans med länsstyrelserna uppföljningar av personalläget beträffande deltidsbrandmännen under våren och sommaren 2017. I mitten av mars 2017 var det 41 kommuner i totalt 15 län som var direkt påverkade av att deltidsbrandmän hade sagt upp sig på grund av RiB17. I de flesta kommuner var det endast ett fåtal personer som sagt upp sig, men på andra håll bedömde MSB att det lokalt kunde påverka förmågan att genomföra räddningsinsatser.⁴⁰ Läget förbättrades successivt under våren, bland annat till följd av att uppsägningar återtogs

³⁷ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, 2013, s. 11.

³⁸ MSB, *Stöd till organisering av kommunal räddningstjänst*, s. 2.

³⁹ MSB, *Lägesbild 2015, Avdelningen för utveckling av beredskap (UB)*, Bilaga 2, s. 31.

⁴⁰ MSB, *Svar på fråga om uppsägning av RIB-personal med anledning av RIB 17 avtalet*, dnr 2017-2590, 2017, s. 1 och 3.

efter lokala förhandlingar, men MSB gjorde under sommaren veckovisa uppföljningar av läget i de fyra mest drabbade länen. Vid flera orter, särskilt i Jämtlands räddningstjänstförbund (som har flest antal deltidsbrandmän i landet), var bemanningen lägre än den beslutade. Det rapporterades dock inte att räddningsinsatser faktiskt hade påverkats av personalförsörjningsproblematiken.⁴¹ Utredningen har uppfattat att de akuta problemen med det specifika missnöjet över RiB17 från och med hösten 2017 inte längre kvarstår. De allmänna problemen omkring rekrytering kvarstår däremot.

I sammanhanget bör nämnas att MSB även hade fått kännedom om att ett antal andra kommuner i landet också hade minskat antal brandmän i beredskap under semesterperioden till följd av allmänna svårigheter att rekrytera deltidsbrandmän.⁴²

Utredningen har också vid de många möten som vi hållit med företrädare för organisationer inom räddningstjänstområdet hört att personalförsörjningen beträffande deltidsbrandman är ett stort problem. Det har återkommande uttryckts att det är det största problemet i svensk räddningstjänst i dag.

8.4.3 Närmare om problemen och några tidigare förslag

Samhällsförändringar som orsak

Enligt utredningens mening är det tydligt att personalförsörjningen av deltidsbrandmän med tiden har blivit allt svårare att upprätthålla. Orsaken till problematiken med personalförsörjningen av deltidsbrandmän har diskuterats i flera av de undersökningar och rapporter som nämnts ovan och i de möten vi har haft med företrädare för olika organisationer. En grundläggande förklaringsmodell till svårigheterna som återkommer är att flera samhällsförändringar har skett sedan systemet med deltidsbrandmän blev utbrett i mitten av 1900-talet.

Urbanisering och koncentration av befolkningen till större städer har gjort att rekryteringsunderlaget blivit mindre i glesbygd och på mindre orter.

⁴¹ MSB, *Lägesbilder v. 27–32 – Förmåga till räddningsinsats*, dnr 2017-2590, 2017.

⁴² MSB, *Svar på fråga om uppsägningar av Räddningstjänstpersonal i Beredskap (RiB-personal) med anledning av RiB 17 avtalet*, dnr 2017-2590, 2017 s. 2 och MSB, *Lägesbild v. 27 – Förmåga till räddningsinsats*.

Det finns en ökad rörlighet av personer i samhället. Personer byter oftare bostads- eller arbetsort än tidigare vilket kan göra att en anställning som deltidsbrandman upphör. Likaså har arbetspendlingen mellan orter ökat, vilket medfört att fler personer inte befinner sig på samma ort under arbetsdagen och på fritiden. Det medför svårigheter att ha beredskap under hela dygnet.

Många huvudarbetsgivare har effektiviserat sina organisationer. Det finns mindre utrymme för att en arbetstagare ska kunna avbryta sitt arbete för att åka på en utryckning som deltidsbrandman. Det gör att huvudarbetsgivare är mindre benägna att lämna samtycke till arbetstagare att vara deltidsbrandmän.

Ett viktigt rekryteringsunderlag på mindre orter har traditionellt varit arbetstagare på industrier. Utvecklingen har gått mot färre industrier och andra stora arbetsgivare på mindre orter vilket har försämrat rekryteringsunderlaget.

Två andra delförklaringar som mer spekulativt framförts vid våra möten med företrädare för olika organisationer är för det första att värdet av att fritt kunna disponera sin fritid för många personer har ökat. Detta på grund av ett jämställt familjeliv och fler fritidsaktiviteter som lämnar mindre utrymme för att ha beredskap. Dessutom upplevs värdet av att vara obunden på fritiden ha blivit större för många. För det andra att lojaliteten och viljan att bidra till samhället har minskat både i allmänhet och särskilt på ett lokalt plan. De sociala banden inom den egna orten har blivit svagare.

Rekrytering

En förutsättning för att lämpliga personer ska söka sig en tjänst som deltidsbrandman är att personen känner till att tjänsten finns och blir intresserad av denna. För att få ett brett rekryteringsunderlag är det därför viktigt med en bra rekryteringsprocess.

En del i det är marknadsföringen i samband med rekrytering. Hur aktivt räddningstjänstorganisationerna numera marknadsför sig och hur de bedriver rekrytering är inte klart. I SRV:s rapport från år 2003 undersöktes rekrytering och då fann man att en majoritet av kommunerna endast i ringa omfattning eller inte alls hade använt sig annat än de traditionella rekryteringsmetoderna. SRV konstaterade

att rekryteringen är ett område som behöver mer uppmärksamhet än det hittills fått.⁴³

Vid RiB-konferenserna påpekades att nationella rekryteringskampanjer vore effektivt och att en gemensam hemsida vore en väg. Det anfördes också att MSB borde skapa informationspaket och bidra med kontaktpersoner som kan bistå vid lokala rekryteringar.⁴⁴

MSB har sedan dess redovisat att de har genomfört marknadsföringsåtgärder. Enligt redovisning från år 2014 har de bland annat tagit fram rekryteringsfilmer och -foldrar samt medverkat vid mässor.⁴⁵

Under år 2017 har SKL och MSB också lanserat en nationell hemsida för rekrytering av deltidssbrandmän: <http://blideltidsbrandman.nu/>. På hemsidan ges bland annat information om yrket och kontaktvägar till lokala räddningstjänstorganisationer.

Det lokala arbetet med rekrytering är ändå, oavsett nationella åtgärder, viktigast. Enligt vad utredningen erfarit bland annat vid möten med räddningstjänstorganisationer bedrivs också ofta ett mer aktivt rekryteringsarbete än vad som tidigare var fallet.

Ett exempel på hur ett aktivt rekryteringsarbete kan ge goda resultat har särskilt Räddningstjänsten Norrtälje uppvisat. Genom ett genomtänkt rekryteringsarbete har de ökat antalet sökande på årsbasis från 30 till 105 personer och antalet sökande kvinnor från 3 till 33 kvinnor. Sammanfattningsvis har deras åtgärder varit att satsa på jämställdhet, bygga på yrkesstoltheten och yrkets status, använda en bred marknadsföring samt fokusera på enkla tilltalande budskap för att nå brett och i senare skede introducera antagningskrav och gallra. De har också riktat sig mot huvudarbetsgivaren, strävat efter att öka flexibiliteten i anställningen och satsat på att bygga samhörighet mellan de anställda.⁴⁶

Förutom själva marknadsföringen är det för rekryteringsunderlaget av största betydelse att lämpliga kandidater inte utesluts av ovidkommande anledningar.

Det finns, som påpekats i avsnitt 8.3, få kvinnor och personer med utomnordisk härkomst i räddningstjänsterna. Redan i SRV:s rapport

⁴³ SRV-rapporten, s. 49.

⁴⁴ Rådet för RiB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RiB 2012–2013*, s. 10.

⁴⁵ MSB, *Stöd till organisering av kommunal räddningstjänst*, s. 14–15.

⁴⁶ Andres Lindstedt, Fredrik Olsson, Magnus Skyttberg och Marcus Wallén, *En hållbar organisation: Om nuläge och framtid för Räddningstjänsten Norrtäljes deltidssstationers bemannings-situation*, 2017.

konstaterades att det finns en potential att öka rekryteringsbasen markant med rekrytering riktad mot kvinnor och personer med annan etnisk bakgrund.⁴⁷ Den slutsatsen är enligt utredningens mening alltså giltig.

Ett aktivt arbete med jämställdhet och mångfald kan därför, förutom dess andra positiva effekter, ha en avgörande betydelse för personalförsörjningen av deltidsbrandmän. Som även RiB-konferensernas deltagare påpekade kan en ökad jämställdhet och mångfald dessutom göra arbetsplatsen mer attraktiv.⁴⁸

Det finns i det sammanhanget anledning för kommunerna att överväga vilka krav man bör ställa på en brandman för att inte i onödan begränsa rekryteringsunderlaget. Frågan om nationella fysiska krav diskuterades också på RiB-konferenserna men de flesta deltagare ansåg att kravställande på fysisk förmåga bör fortsätta vara ett lokalt ansvar.⁴⁹

Huvudanställningen

För att möjliggöra rekrytering av en deltidsbrandman måste normalt en huvudarbetsgivare lämna sitt samtycke. Det innebär att vid rekrytering måste även beaktas hur många arbetsgivare som har möjlighet och är villiga att lämna samtycke till anställningen. Kretsen av huvudarbetsgivare som lämnar samtycke bör utökas för att bredda rekryteringsunderlaget.

Ett led i detta är att kommunerna bör rikta sig direkt mot huvudarbetsgivare i större utsträckning än vad som tidigare gjorts. I SRV:s rapport angavs att fler än 2/3 av de kommunala organisationerna inte hade haft kontakt med företagen i fråga om rekrytering.⁵⁰ Det påpekades också att kommunerna bör utveckla samverkan med det lokala näringslivet och företagare där räddningsstyrkor finns.⁵¹ Även RiB-konferensernas deltagare påpekade det viktiga i dialog och samverkan med huvudarbetsgivaren.⁵²

⁴⁷ SRV-rapporten, s. 49.

⁴⁸ Rådet för RiB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RiB 2012–2013*, s. 4.

⁴⁹ A.a., s. 5.

⁵⁰ SRV-rapporten, s. 46.

⁵¹ A.a., s. 74.

⁵² Rådet för RiB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RiB 2012–2013*, s. 5.

Det har dock för utredningen framstått som att fler kommuner genomför en aktiv rekrytering och tar kontakt med faktiska och potentiella huvudarbetsgivare.

Det innebär besvär för en huvudarbetsgivare som har anställda som är deltidssbrandmän och som kan behöva åka på utryckning på arbetstid. Det finns inte heller någon skyldighet för arbetsgivare att tillåta anställda att vara en deltidssbrandman. I många arbeten är det dessutom överhuvudtaget inte praktiskt möjligt.

För arbetsgivaren är det huvudsakligen värdet av att medverka till ett samhällsnyttigt system som kan vara motiverande till att medge en anställd att vara deltidssbrandman. I övrigt kan det öka attraktiviteten hos huvudarbetsgivaren som arbetsgivare om denne tillåter anställda att vara deltidssbrandmän och det finns fördelar för huvudarbetsgivaren med att dess anställda får en vidgad kompetens.

Det finns däremot inte något konkret mervärde för arbetsgivaren att lämna samtycke. RiB-konferensernas deltagare har föreslagit att man bör erbjuda huvudarbetsgivaren något tillbaka, till exempel skattelättnader eller andra förmåner.⁵³ Det är en åsikt som också framförts till utredningen från andra inom räddningstjänstområdet.

Ett särskilt problem för huvudarbetsgivare är risken för att deltidssbrandmannen skadar sig och till följd av det inte kan utföra sitt arbete hos arbetsgivaren. Huvudarbetsgivaren har då enligt 6–7 §§ lagen (1991:1047) om sjuklön en skyldighet att utge sjuklön under 14 dagar (med undantag för en så kallad karenisdag) avseende del av inkomstbortfallet från anställningen hos huvudarbetsgivaren. Det kan noteras att även kommunen i dessa fall på motsvarande sätt ska utge ersättning för inkomstbortfall i arbetet som deltidssbrandman. Vidare har huvudarbetsgivaren, i de fall det behövs, ett rehabiliteringsansvar för att den anställde ska kunna återgå till sitt arbete. Det har i flera sammanhang, till exempel vid RiB-konferenserna, anförts att det är ett problem och att verksamheten där skadan uppstått borde ansvara för kostnaderna.⁵⁴ MSB har anfört att de ser det som naturligt att det är kommunen som ska ersätta hela sjukersättningen i det fall den anställde skadar sig i sitt brandmannauppslag samt att de har kännedom om att sådana lösningar förekommer.⁵⁵

⁵³ A.a., s. 10.

⁵⁴ A.a., s. 6.

⁵⁵ MSB, *Stöd till organisering av kommunal räddningstjänst*, s. 19.

Traditionellt har deltidbrandmän ofta haft ett privat företag som huvudarbetsgivare. Ett sätt att utöka rekryteringsunderlaget är att i utökad utsträckning förmå arbetsgivare i offentlig sektor att lämna samtycke och uppmuntra till anställningar som deltidbrandman. I SRV:s rapport påpekades särskilt möjligheten att kommunalt anställda i utökad utsträckning borde kunna arbeta som deltidbrandmän.⁵⁶

Det har framförts att det innebär problem med arbetstidslagstiftningen när en person har både en anställning som deltidbrandman och en annan anställning hos kommunen eftersom det är samma arbetsgivare.⁵⁷ Särskilt i fråga om anställningar där anställningen som deltidbrandman innehas utöver en heltidsanställning hos samma arbetsgivare kan det uppstå svårigheter i förhållande till arbetstidslagen (1982:673), som reglerar hur mycket en arbetstagare får arbeta hos en arbetsgivare. Utredningen har inte närmare analyserat detta då det varken av utredningens förfrågningar hos SKL eller vid möten med andra aktörer som räddningstjänster och Brandmännens Riksförbund (BRF) har framkommit att det skulle finnas lagbestämmelser som uppställer omotiverade hinder. Det har i stället framstått som att det snarare är utmaning för arbetsgivarens planering och att dubbla anställningar kan underlättas genom kollektivavtal. I kollektivavtal har också införts bestämmelser som ska underlätta för dubbla anställningar hos samma arbetsgivare, till exempel genom avsteg från arbetstidslagen.⁵⁸

Ett annat förslag som framförts är att kommunerna borde överväga att ha distansarbetsplatser på brandstationerna för deltidbrandmän som har en sådan huvudanställning som kan utföras på distans.

Organisation och anställningsvillkor

Tidigare har en deltidstyrka vanligen bestått av ett brandbefäl och fyra brandmän (förkortat 1+4) med fem minuters anspänningstid och beredskap dygnet runt var tredje eller var fjärde vecka.⁵⁹

⁵⁶ SRV-rapporten, s. 74.

⁵⁷ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, s. 5 och 10.

⁵⁸ Se till exempel punkten 6 under rubriken övriga anteckningar i bilaga 3 till Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m. – HÖK 17 mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarförbundet Pacta å ena sidan, samt Offentliganställdas förhandlingsråds organisationer i dess förbundsområde allmän kommunal verksamhet.

⁵⁹ Jfr SRV-rapporten, s. 5, 7 och 42.

På senare år har bemanning, anspänningstid och vilka tider som beredskapstjänstgöring ska ske på blivit allt mer diversifierad bland olika kommuner och olika räddningsstyrkor inom kommunerna. Ett sätt att möta rekryteringsproblemen, och även i övrigt för att effektivisera verksamheterna, är att förändra organisationsformerna. Det har förts fram många exempel på sådana möjligheter.

I SRV:s rapport konstaterades det till exempel att olika organisationsformer uppkommit till följd av utpendling, till exempel kombinationer där heltidsstyrkor, deltidsstyrkor, industribrandkår samt räddningssvårn upprätthåller beredskap på olika tider på dygnet.⁶⁰

Olika anspänningstider ger breddat rekryteringsunderlag då deltidsbrandmän kan bo och arbeta längre från stationen. I SRV:s rapport påpekades att till exempel olika anspänningstider inom en räddningsstyrka skulle kunna övervägas.⁶¹ Vilken anspänningstid som behövs lokalt för en räddningsstyrka kan också övervägas.

Det går även att överväga andra lösningar som att ha två mindre räddningsstyrkor på två näraliggande orter vilket skulle bredda rekryteringsunderlaget. Då kan tvåstationslarm tillämpas och dessa sammanstråla på skadeplatsen med tillräcklig förmåga.⁶²

Enligt den vanliga tolkningen av Arbetsmiljöverkets föreskrifter för rökdykning krävs det i praktiken bemanningen 1+4 för att ha förmåga till rökdykning. Frågan om alla enskilda räddningsstyrkor behöver ha den förmågan är en organisatorisk fråga som kan övervägas utifrån bland annat den lokal riskbilden.

Det har också i flera sammanhang framhållits att samhällsförändringarna har medfört att det krävs en ökad flexibilitet av beredskapens förläggning för att fler personer ska kunna åta sig och kvarbli i en anställning som deltidsbrandman. Det finns många möjligheter till schematekniska lösningar som kan passa olika deltidsbrandmän.

Vid RIB-konferenserna anfördes att med nya metoder och ny teknik kan man gå ifrån det traditionella sättet att organisera verksamheten. Till exempel framhölls samarbeten med andra kommuner, med förstainsatsperson i räddningstjänsten samt mindre släck- och räddningsfordon som kan föras med B-körkort. Andra lösningar med andra aktörer som gör en första insats, till exempel väktare, framhölls. Om bemanningen kan förändras över dygnet med hänsyn till bland

⁶⁰ A.a., s. 79–80.

⁶¹ A.a., s. 7.

⁶² Jfr SRV:s resonemang i fråga om rökdykning i a.a., s. 58.

annat riskbilden diskuterades. Deltagarna föreslog också att MSB borde införa ett nationellt forum med olika beredskapslösningar. Det anfördes också att det krävdes större flexibilitet i fråga om när beredskap förläggs och att kollektivavtalen behövde anpassas för detta.⁶³

Sedan RIB-konferenserna har kollektivavtalen förändrats och bland annat beräknas beredskapsersättning per timme i stället för per vecka.

Utbildning

Utbildning för deltidbrandmän är en viktig del för att personalen ska få tillräcklig kompetens samtidigt som den inte får bli så omfattande att den utgör ett rekryteringshinder.

I SRV:s rapport konstaterades att frågorna om utbildning kontinuerligt måste ses över. Arbetsuppgifterna kräver en viss minsta utbildning, kostnadsfrågan för kommunerna är viktig och frånvaro från ordinarie arbete får inte vara för lång.⁶⁴

Vid RIB-konferenserna har deltagarna anfört att utbildning bör ske mer regionalt eller till och med lokalt och att den bör anpassas efter lokala förutsättningar. Deltagarna ansåg att fler räddningstjänster bör genomföra utbildningen och mer distansutbildning bör ske. Deltagarna ansåg också att framförhållningen på utbildning borde ökas.⁶⁵

Riksdagen anförde år 2016 i skrivelse till regeringen att förutsättningarna för att ge utbildning på regional eller lokal nivå för deltidbrandkårer borde ses över.⁶⁶

MSB har sedan 1 januari 2018 infört den nya grundutbildningen för deltidbrandmän, Grib (se kapitel 9) som i flera avseende avses möta de krav som ställts på utbildningen.

Utbildningen för deltidbrandmän bekostas av staten. Därutöver ger staten genom MSB bidrag för kommunens omkostnader vid utbildning av deltidbrandmän. Det bidraget halverades årsskiftet 2014

⁶³ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, s. 6–7 och 9–10.

⁶⁴ *SRV-rapporten*, s. 77.

⁶⁵ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, s. 9, 10 och 13.

⁶⁶ Rskr. 2015/16:173 och bet. 2015/16:FöU7.

för att medlen skulle användas till fler utbildningsplatser.⁶⁷ RiB-konferensernas deltagare ansåg att staten borde utöka ersättningen till kommunerna.⁶⁸

De traditionella räddningsfordonen kräver körkort med behörighet C1, C eller CE vilket medför att många deltidsbrandmän måste läsa in den behörigheten. Körkortsfrågan togs upp redan i SRV-rapporten och bland annat anfördes att en möjlighet för kommunerna är att vid anskaffande av räddningsfordon överväga om fordon som endast kräver körkort med behörighet B kan användas.⁶⁹ Det har bland annat i skrivelser till näringsdepartementet framförts att brandmän borde få dispens från kravet på körkort vid förande av räddningsfordon. Näringsdepartementet har så sent som i skrivelse under år 2016 anfört att det är viktigt ur trafiksäkerhetssynpunkt att de som framför fordon på vägarna har kompetens för det och att det inte är aktuellt att förändra reglerna.⁷⁰

De sociala trygghetssystemen

Systemet med deltidsbrandmän bygger på att den som innehar anställningen i stora delar utför denna utöver sin ordinarie sysselsättning. Det vill säga att deltidsbrandmän ofta har en sysselsättningsgrad som motsvarar mer än en heltidsanställning. Reglerna för socialförsäkringen och arbetslöshetskassan är generellt utformade och tar som huvudregel inte hänsyn till förhållandena i yrken där förhållandena avviker från det normala.

Deltidsbrandmän och andra har återkommande påpekat att det har gett upphov till orimliga konsekvenser. Det gäller framför allt regler omkring arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet från huvudanställningen, sjukpenning vid sjukdom och tillfällig föräldrapenning vid vård av barn (VAB).

I fråga om arbetslöshetsersättning har deltagarna i RiB-konferenserna anfört att ersättningen för deltidsbrandmän borde undantas reglerna för arbetslöshetsersättning.⁷¹

⁶⁷ MSB, *Stöd till organisering av kommunal räddningstjänst*, s. 15.

⁶⁸ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, s. 7.

⁶⁹ *SRV-rapporten*, s. 78.

⁷⁰ Näringsdepartementet, *Brev om brandpersonals behörighet att framföra räddningsfordon*, dnr N2015/07081/MRT, 2016.

⁷¹ Rådet för RIB-konferenserna, *Sammanfattning av konferensserien RIB 2012–2013*, s. 10.

8.4.4 Det är ett kommunalt ansvar men staten bör ge stöd

Utredningen noterar inledningsvis att många av villkoren för en anställning som deltidsbrandman, liksom för andra anställningar i Sverige, bestäms genom att arbetsmarknadens parter träffar avtal. Utredningen lämnar inte synpunkter på innehållet i dessa avtal utan konstaterar bara att frågor om anställningsvillkor, till exempel ersättningsnivåer, kan påverka personalförsörjningen.

Vid genomgång av andra frågor beträffande personalförsörjning kan utredningen konstatera att de som i första hand kan påverka denna är arbetsgivarna, vilket i fallet med deltidsbrandmän är kommunerna och kommunalförbunden. Räddningstjänsten är ett kommunalt ansvar och med det följer ansvaret för personalförsörjningen. Personalförsörjningen kan inte regleras utan måste förbli ett lokalt ansvar. Utredningen redogör däremot för några iakttagelser av åtgärder som kommunerna kan vidta för att förbättra personalförsörjningen (se avsnitt 8.4.5).

Även om kommunerna är ansvariga för personalförsörjningen bör staten ge stöd till kommunerna.

Staten har ansvaret för att utbilda deltidsbrandmän. MSB har sedan 1 januari 2018 infört en ny utbildning som, utan att en utvärdering kunnat göras inom utredningstiden, synes ge bättre förutsättningar att rekrytera och utbilda deltidsbrandmän. Detta eftersom utbildningen ges på fler platser i landet och i grundutförandet är kortare än tidigare (se kapitel 9).

Staten bör också, genom MSB, lämna annat stöd till kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän. Det stödet kan enligt utredningens mening utvidgas (se avsnitt 8.4.6).

Anställningen som deltidsbrandman är särpräglad. I förhållande till generella regler om förmåner och skyldigheter som grundar sig på ett anställningsförhållande uppstår problem. Regler för arbetslöshetskassan är det som vi bedömer har mest påverkan på personalförsörjningen och vi föreslår förändringar beträffande dessa (se avsnitt 8.4.7).

Utredningen har övervägt frågor om kompensation till huvudarbetsgivare och rätt till ledighet från huvudanställning för att vara deltidsbrandmän. Vi har dock inte funnit anledning att lämna förslag i den delen (se avsnitt 8.4.8).

Slutligen noterar vi att en hög personalomsättning av deltidsbrandmän även skulle kunna medföra vissa positiva effekter. Vid en

hög personalomsättning blir det många personer i samhället som får en grundläggande utbildning som deltidsbrandman. Dessa personer borde kunna tillvaratas vid planering av det civila försvaret för att under höjd beredskap stärka de kommunala räddningstjänsterna.

8.4.5 Kommunen som helhet bör ta ansvar

Bedömning: Kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen måste ta ansvar för personalförsörjningen av deltidsbrandmän.

Kommunerna rekommenderas att:

- på central nivå besluta eller införa policys om anställning som deltidsbrandman vid sidan av annan kommunal huvudanställning och utlysa kombinationsanställningar,
- bedriva ett aktivt personalförsörjningsarbete specifikt för räddningstjänsten,
- bedriva riktad rekrytering mot grupper som är underrepresenterade i räddningstjänsten,
- åta sig att ersätta huvudarbetsgivares kostnader för arbetstagares skador som uppkommit vid arbete som deltidsbrandmän, och
- införa anpassade lösningar för beredskap.

Arbetsmarknadens parter bör särskilt verka för att arbetstagare vid sidan av sin huvudanställning ska kunna arbeta som deltidsbrandman.

Kommunerna är ansvariga för räddningstjänst inom sitt geografiska område. För att göra detta krävs att kommunerna tillser att de har personal. Personalförsörjningen är alltså ett kommunalt ansvar.

Det ligger också i kommunernas eget ekonomiska intresse att säkra personalförsörjningen av deltidsbrandmän. I slutänden är det kommunerna som, om beredskap inte kan upprätthållas med deltidsbrandmän, måste ersätta deltidsbrandmännen med en mer kostsam lösning som heltidsbrandmän. Personalförsörjningsproblematiken

avseende deltid brandsmän är också sådan att kommunen på central nivå bör uppmärksamma frågan och inte endast överlåta denna till räddningstjänstorganisationerna.

Kommunen är en stor arbetsgivare och på många orter kan det vara den största arbetsgivaren. Utredningen har vid möten med företrädare för organisationer inom räddningstjänstområdet uppmärksammat att många kommuner som huvudarbetsgivare inte bidrar med deltid brandsmän i proportion till dess storlek som arbetsgivare. Det finnas ett stort outnyttjat rekryteringsunderlag hos kommunerna. Det kan dessutom tilläggas att majoriteten av kommunalt anställda är kvinnor (78,5 procent i november 2016)⁷² och att rekrytering av kommunalt anställda kan vara ett bra sätt att åstadkomma en jämnare könsfördelning bland de anställda. Att kommunerna själva som huvudarbetsgivare medger anställda att vara deltid brandsmän är viktigt för signalvärdet till andra potentiella huvudarbetsgivare. Kommunen kan knappast förvänta sig att andra arbetsgivare bidrar till den kommunala räddningstjänsten om kommunen som huvudarbetsgivare inte själv gör det. Förutom att möjliggöra och uppmuntra arbete som deltid brandsmän utöver en ordinarie heltidsanställning kan andra lösningar vara lämpliga. Kommunerna kan till exempel fylla ut en befintlig deltidstjänst med arbete som deltid brandsman. En annan variant är att vid rekrytering utlysa kombinationsanställningar där det ingår att vara deltid brandsman, som till exempel lärare/deltid brandsman. Ett exempel finns i Sölvesborg där det kommunala bostadsbolaget annonserat efter parkarbetare och i annonsen angett att det går att kombinera tjänsten med en tjänst som deltid brandsman.

Alla kommunala förvaltningar har sina uppgifter och det medför besvär när dess anställda även ska vara deltid brandsmän. Det kan vara svårt att prioritera värdet för kommunen som helhet med att låta sina anställda vara deltid brandsmän när det finns så många angelägna arbetsuppgifter inom den egna förvaltningen. Det är utredningens uppfattning att det därför är betydelsefullt med beslut på central nivå, som kommunfullmäktige eller kommunstyrelse, för att uppmuntra kommunalt anställda att vara deltid brandsman. Ett exempel på hur det kan ske är de kommuner i Jämtlands län som ingår i Jämtlands räddningstjänstförbund. De har i förbundet antagit en rekryteringsstrategi som särskilt behandlar möjligheterna för kommunalt

⁷² SKL, *Personalstatistik för år 2016, Rikstabeller, Tabell 6.*

anställda att vara räddningstjänstpersonal i beredskap och som godkänns och implementeras av kommunstyrelserna i respektive kommun.⁷³

Kommunerna bör vidare bedriva ett aktivt personalförsörjningsarbete. Deltidsbrandmännens särpräglade anställning kräver ett genomtänkt koncept för personalförsörjning som riktar sig mot potentiella och anställda deltidbrandmän samt huvudarbetsgivare. Det gäller frågor om rekrytering men det handlar också om att minska genomströmningstiderna för deltidbrandmän genom att göra det attraktivt för dem att stanna kvar i sin tjänst. Ett viktigt led i detta är att bygga relationer med och ge mervärde för huvudarbetsgivarna, till exempel genom att uppmärksamma deras bidrag till samhället. Vi har under rubriken rekrytering i avsnitt 8.4.3 gett ett exempel på hur Räddningstjänsten Norrtälje med en genomtänkt personalförsörjningsstrategi fått goda resultat avseende rekrytering. Flera av deras åtgärder framstår också som att de kan minska genomströmningen av deltidbrandmän.

Det finns, som påpekats tidigare i kapitlet, få kvinnor och personer med utomnordisk härkomst i räddningstjänsterna. Det borde finnas potential att öka rekryteringsunderlaget genom särskilda rekryteringsinsatser riktade mot kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund.⁷⁴ Ett aktivt arbete med jämställdhet och mångfald kan därför, förutom dess andra positiva effekter, ha en avgörande betydelse för personalförsörjningen av deltidbrandmän. Det finns i det sammanhanget anledning för kommunerna att överväga vilka krav man ställer på brandmän för att inte i onödan begränsa rekryteringsunderlaget.

Vad gäller huvudarbetsgivare kan de drabbas ekonomiskt för skador som deras anställda får i sin tjänst som deltidbrandmän. Risken att drabbas av kostnader för detta kan få arbetsgivare att inte ge tillstånd till deras anställda att vara deltidbrandmän. Det handlar inte bara om den reella risken utan också om att arbetsgivarna ska uppfatta att samhället uppskattar att de bidrar genom att tillåta personal att vara deltidbrandmän. Det gäller, som vi tidigare anför, i första hand huvudarbetsgivares kostnader för sjuklön och rehabilitering. Kommunerna bör överväga att åta sig att ersätta huvudarbetsgivare för sådana kostnader i utbyte mot att dessa tillåter sina anställda att ha beredskap i räddningstjänsten under arbetstid.

⁷³ Se Jämtlands räddningstjänstförbund, *Gemensam rekryteringsstrategi RiB*, dnr 740.2016.00455, 2016.

⁷⁴ SRV-rapporten, s. 49.

Samhällsförändringarna har medfört att det krävs en ökad flexibilitet av beredskapens förläggning både i tid och plats för att fler personer ska kunna åta sig och kvarbli i en anställning som deltidsbrandman. Det kan handla både om att överväga organisatoriska förändringar i räddningstjänstverksamheten som att schematekniskt möjliggöra flexibla lösningar.

Kommunerna bör alltså arbeta mer aktivt i sitt personalförsörjningsarbete. Det kan vara svårt att avsätta resurser för detta. Utredningens förslag om att kommunerna ska ingå i system för övergripande ledning kan ge naturliga samverkansstrukturer mellan kommunerna. Dessa kan även nyttjas för att gemensamt utarbeta gemensamma personalförsörjningsstrategier. Kommunerna bör också kunna ta stöd av MSB.

Andra aktörer som kan verka för att underlätta personalförsörjningen av deltidsbrandmän är arbetsmarknadens parter. Det har på senaste tiden gjorts sådana ansträngningar såväl i kollektivavtal för deltidsbrandmän som i andra kollektivavtal.⁷⁵ Det är positivt men utredningen menar att det särskilt finns potential för arbetsmarknadens parter att i högre grad underlätta för arbetstagare att vid sidan av sin huvudanställning kunna arbeta som deltidsbrandmän.

8.4.6 MSB ska lämna mer stöd till kommunerna

Förslag: Det ska i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap införas en bestämmelse om att myndigheten ska stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän.

Personalförsörjningen är kommunernas ansvar. Men som vi tidigare anfört lämnar MSB som central förvaltningsmyndighet också stöd till kommunerna i dag. Det gör myndigheten inom ramen för sitt allmänna uppdrag. I det ligger att några särskilda funktioner eller strategier för stödet inte har upprättats.

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän är emellertid en av de viktigare frågorna, i många delar av landet den viktigaste frågan, för kommunal räddningstjänst. Utredningen menar att frågan behöver en

⁷⁵ Exempel på det förstnämnda är att ersättningen för beredskapstjänst numera anges per timme i stället för per vecka (se RiB 17 och jfr RiB 16). Exempel på det sistnämnda är överenskommeelse rörande löneavdrag vid uttryckning för anställda hos kommunal huvudarbetsgivare (se fr.o.m. den 12 april 2017 prolongerad HÖK 16 mellan Sveriges kommuner och landsting/Arbetsgivarförbundet Pacta och Svenska Kommunalarbetareförbundet).

tydlig central funktion som kan lämna stöd till kommunerna. Det behövs en långsiktighet och ett systematiskt angreppssätt i stödet för att det ska bli så effektivt som möjligt. SKL bör lämna stöd åt sina medlemmar och uppmärksamma vikten av frågan, men det behövs mer stöd än vad SKL lämnar. Det är lämpligt att MSB lämnar sådant kvalificerat stöd.

Ett sådant stöd kan utgå från en långsiktig strategi med arbetet. Ett exempel på ett liknande arbetssätt är MSB:s arbete med jämställdhet och mångfald där möjliga åtgärder identifierades i ett handlingsprogram och utfördes.

MSB skulle på många sätt kunna lämna stöd till kommunerna genom nationella åtgärder och kunskapsspridning samt genom att ge stöd. Det kan till exempel vara fråga om nationella marknadsföringskampanjer, stöd till lokal rekrytering i form av marknadsföringsmaterial och råd. Det kan också vara samlande och spridning av goda exempel på personalförsörjningsplaner och konkreta lösningar bland annat i fråga om organisation, flexibla beredskapsscheman, utformandet av kombinationsanställningar i kommunerna samt vägar för att skapa kontakter med och värde för huvudarbetsgivarna. Inom ramen för att lämna stöd skulle också MSB ha möjlighet att kontinuerligt följa utvecklingen i fråga om personalförsörjningsproblematiken. Närmare hur ett stöd bör utformas bör dock vara upp till myndigheten att bestämma.

För att åstadkomma detta bör MSB i sin instruktion få ett uppdrag att stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän.

8.4.7 Ett undantag för deltidsbrandmän ska införas i arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: Anställningen som deltidsbrandman är särpräglad och de sociala trygghetssystemen är inte anpassade för en sådan anställning. Det är i första hand förhållandet till reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som inverkar negativt på personalförsörjningen.

Vi föreslår att det ska införas ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning.

En särpräglad anställning

En anställning som deltidsbrandman är särpräglad. Arbetet förutsätts bedrivas i huvudsak vid sidan av en ordinarie heltidsanställning. Arbetsvillkoren är alltså sådana att anställningen är avsedd att vara ett extra arbete och inte en deltidsanställning som det begreppet normalt används.

Det finns andra arbeten som har liknande drag, till exempel tidvis tjänstgörande soldater i Försvarmakten enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. Deltidsbrandmän förutsätts emellertid upprätthålla beredskap helt parallellt med annan sysselsättning och alltså lämna den ordinarie sysselsättningen vid larm samt genomföra övningar på kvällen och helger. Det är skillnad mot andra anställningar, inklusive tidvis tjänstgörande soldater, och typen av anställning är såvitt utredningen känner till unik.

Samtidigt är regler angående anställningar samt förmåner eller skyldigheter som härrörs från anställningar generellt utformade för att passa i huvudsak andra typer av anställningar. Visserligen finns många undantag och särskilda bestämmelser för att på ett mer generellt plan anpassa regleringarna efter många olika typer av anställningar. Särskilt anpassade regler för deltidsbrandmän saknas dock. Det kan därför uppstå problem. Det gäller särskilt regelverket om arbetslöshetsersättning men även beträffande socialförsäkring. Dessutom kan i vissa fall arbetet komma i konflikt med regler om arbetstid och semesterledighet. De problem som uppkommer kan i enskilda fall upplevas orättvisa och kan även utifrån ett allmänt perspektiv framstå som konsekvenser som inte är önskvärda.

Arbetslöshetsförsäkringen

Problemen

Särskilt arbetslöshetsförsäkringens regler har en direkt och indirekt effekt på personalförsörjningen. Direkt genom att deltidsbrandmän vid arbetslöshet från en huvudanställning säger upp sig eller inte påbörjar en anställning som deltidsbrandman. Indirekt genom att reglerna uppfattas orättvisa och att deltidsbrandmän uppfattar att samhället inte uppskattar det engagemang de uppvisar och blir mindre

motiverade att vara kvar i yrket. Den indirekta effekten har förvärrats genom att problemen länge påpekats utan att de fått en helhetslösning. Det skulle ge ett tydligt signalvärde om problematiken skulle kunna lösas.

Arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och författningar som ansluter till lagen. Den som blir arbetslös från en anställning har, om vissa villkor är uppfyllda, rätt till arbetslöshetsersättning under en period som huvudregel är 300 dagar. Ett allmänt villkor för att få ersättning är att sökanden står till arbetsmarknadens förfogande (9 § ALF). Det kan vara svårbedömt om en anställning som deltidsbrandman uppställer hinder för detta. Emellertid har det för att undanröja den osäkerheten utvecklats en lösning där räddningschefen medger att deltidsbrandmannen omedelbart befrias från sin tjänstgöringsskyldighet om han eller hon erbjuds arbete som inte kan förenas med tjänsten som deltidsbrandman. Det framstår för utredningen som en rimlig ordning. Varken detta villkor eller de andra allmänna villkoren synes därför utgöra ett särskilt problem för deltidsbrandmän.

Deltidsarbete minskar normalt ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (38 och 38 a §§ ALF). Inkomster och nedlagd arbetstid för en bisyssla minskar däremot normalt inte arbetslöshetsersättningen. En bisyssla är enligt ALF ett arbete som en person haft vid sidan av en heltidssysselsättning under minst tolv månader före han eller hon blev arbetslös. Inkomsten för bisysslan får inte under den tiden i genomsnitt ha överskridit ett visst belopp per vecka (39 § ALF). Det beloppet är för närvarande 2 190 kronor. Bisysslan får inte heller utvidgas under arbetslösheten eller hindra personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete. Om inkomsten överstiger ett visst belopp, som även här för närvarande är 2 190 kronor per vecka, dras den överskjutande delen av från dagpenningen (39 a § ALF).

Arbetslöshetsersättning kan bara utgå under viss tid vid sidan av deltidsarbete som inte sker i en bisyssla. Tidigare kunde arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete utbetalas under en mer begränsad tidperiod men sedan år 2017 kan ersättning utgå vid sidan om deltidsarbete under 60 veckor. Det vill säga normalt lika länge som man kan få arbetslöshetsersättning (7 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortas ALFFo). Den förändringen har alltså förbättrat situationen för vissa deltidsbrandmän.

Om hela eller delar av en anställning som deltidsbrandman kan ingå i en bisyssla varierar i det enskilda fallet och det är inte heller klarlagt genom rättspraxis. Arbetslöshetskassornas samorganisation, numera Sveriges a-kassor, har i en rekommendation till sina medlemmar förespråkade en tillämpning där beredskapstid samt övningar och materiellvård som tidigare har förlagts utanför ordinarie arbetstid i huvudsysselsättningen kan bedömas som bisyssla om övriga förutsättningar är uppfyllda. Däremot rekommenderade samorganisationen att uttryckningar inte ska kunna ingå i bisysslan.⁷⁶ En sådan tillämpning innebär alltså att arbete för uttryckningar minskar arbetslöshetsersättningen, men oftast inte arbete för de andra delarna av tjänstgöringen.

Av det vi tidigare anfört framgår emellertid att en anställning som deltidsbrandman inte kan utökas eller påbörjas under arbetslöshetsperioden utan att allt arbete i anställningen ska beaktas vid beräkningen av arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller om deltidsbrandmannen inte har arbetat som deltidsbrandman vid sidan av en heltidssysselsättning i 12 månader före arbetslösheten.

Om hela arbetet som deltidsbrandman ska beaktas vid beräkning av arbetslöshetsersättning kan konsekvenserna bli stora. Det beror främst på att deltidsbrandmännens arbete till största del består av beredskap. Förenklat kan sägas att arbetslöshetsförsäkringen ersätter 40 timmars arbete per vecka och från detta görs avdrag för tid som arbetats. Utgångspunkten inom arbetslöshetsförsäkringen är att all tid med inkomst av förvärvsarbete anses som arbetad tid.⁷⁷ Vanligen bedöms därför hela den tid deltidsbrandmän har beredskap som sådan tid som gör avdrag på arbetslöshetsersättningen trots att ersättningen per timme för beredskap är låg. Det innebär att ersättningen blir mindre de veckor deltidsbrandmannen har beredskap. Det kan till och med ofta bli så att inkomsterna totalt sett blir mindre när deltidsbrandmannen tjänstgör än när denna inte gör detta. Det kan från den enskilde brandmannens synvinkel upplevas som att denne får betala för att arbeta som deltidsbrandman.

Två exempel kan illustrera detta. Om en deltidsbrandman har beredskap under en helg på två dygn utan att uttryckning sker utgår

⁷⁶ Arbetslöshetskassornas samorganisation, *Deltidsanställda brandmäns rätt till arbetslöshetsersättning: En rekommendation till arbetslöshetskassorna*, 2008.

⁷⁷ Jfr prop. 1973:56 s. 231, Kammarrätten i Stockholms dom den 4 juni 2006 i mål nr 4577-05 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 maj 2013 i mål nr 2154-06 men jfr också Kammarrätten i Stockholms dom den 5 juli 2013 i mål nr 1642-12 för en annan bedömning i visst fall.

enligt nu gällande kollektivavtal en ersättning med ungefär 1 250 kronor. Samtidigt innebär det en arbetad tid om 48 timmar under den veckan varför någon arbetslöshetsersättning inte utgår. Arbetslöshetsersättningen som förloras beror på tidigare inkomster och hur länge man fått arbetslöshetsersättning. Under de första 100 ersättningsdagarna uppgår ersättningen ofta till det maximala beloppet 4 550 kronor per vecka. Inkomsterna för den enskilde blir i detta exempel totalt sett 3 300 kronor mindre om denne arbetat som deltidsbrandman än om denne inte alls hade arbetat. I ett annat exempel kan en hel vecka med beredskap samt både larm och övning ge inkomster om ungefär 5 600 kronor.⁷⁸ Om arbetslöshetsersättningen minskas med 4 550 kronor blir den totala inkomsten 1 050 kronor högre för deltidsbrandmannen än om denne inte hade arbetat, medan dennes kollegor får en inkomst om 5 600 kronor för samma arbete. Det angivna tar inte heller hänsyn till att den enskilde kan ha inkomstförsäkringar som normalt utgår från den ersättning som ges inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen. Det kan innebära ytterligare betydande belopp som deltidsbrandmannen inte får när denne tjänstgör som deltidsbrandman.

Ett annat potentiellt problem är att inkomsterna för deltidsbrandmän ofta varierar mycket från vecka till vecka. Även om delar av anställningen som deltidsbrandman klassificeras som bisyssla ska, som vi tidigare nämnt, den inkomst som överstiger 2 190 kronor per vecka dras från arbetslöshetsersättningen. Det innebär ett problem om regeln tillämpas på det sätt som lagtexten ger uttryck för, nämligen att beräkningen sker utifrån de faktiska inkomsterna per vecka och inte den genomsnittliga inkomsten. Hur regeln tillämpas i praktiken har vi dock inte närmare undersökt.

Vidare har företrädare för räddningstjänstorganisationer och arbetstagarorganisationer till utredningen angett att de upplever att tillämpningen av reglerna varierar bland arbetslöshetskassorna. Det får också stöd av undersökningar som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har gjort.⁷⁹

⁷⁸ SKL, *Fakta om avtalet för räddningstjänst i beredskap – RiB 17*, <https://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/faktaochstatistik/faktaomavtaletforraedningstjanstiberedskaprib17.10859.html>, hämtad 2018-04-26.

⁷⁹ Se främst *IAF 2012:9 Arbetslöshetskassornas hantering av branschspecifika regler och verksamhetsområden*, bland annat s. 34 och 36, men även *IAF 2017:2 Översyn av branschspecifik specialreglering*, s. 21.

Sammanfattningsvis är problemet att extra arbete som deltid-brandman kan minska arbetslöshetsersättningen på ett oproportionerligt sätt. Dessutom synes tillämpningen av reglerna för just deltid-brandmän variera då reglerna inte är anpassade för deras arbetsvillkor.

Ett undantag bör införas

Ur ett personalförsörjningsperspektiv innebär reglerna ett problem när en deltid-brandman slutar eller en person avstår från att bli deltid-brandman på grund av reglerna. Den faktiska omfattningen av det problemet är inte känd och utredningen har inte inom tidsramen för uppdraget haft möjlighet att genomföra en grundlig undersökning av problemet. Brandmännens riksförbund (BRF) som organiserar majoriteten av deltid-brandmän har uppgett att arbetslöshetsförsäkringens regler är ett betydande problem som många medlemmar kontaktar dem om. De har till utredningen angett att de bedömer att det är ungefär en deltid-brandman i varje kommun som varje år slutar sin anställning på grund av problemen och att en person per brandstation skulle kunna nyrekryteras om förändringar skedde. Att det uppfattas som ett allvarligt problem stöds av att frågan ständigt tagits upp vid våra möten med räddningstjänstorganisationer. Utredningen kan samtidigt konstatera att problematiken med personalförsörjningen av deltid-brandmän varierar i landet. Vi bedömer därför att en förändring inte skulle få fullt så stora effekter som BRF anført men det skulle ge tydligt positiva effekter på personalförsörjningen.

Det är också ett problem som har påtalats under lång tid, åtminstone sedan Räddningsverket gjorde sina kartläggningar år 2001–2003. Oavsett den reella omfattningen av problemet har det därför blivit närmast en symbolfråga för att staten inte uppskattar deltid-brandmännens insatser.

Normalt innebär undantagsregler att lagstiftningen blir mer komplicerad och svårtillgänglig. Arbetslöshetskassorna och andra som tillämpar ALF har dock redan i dag vissa svårigheter att tillämpa befintliga regler på deltid-brandmän. Ett undantag skulle kunna för enkla detta.

Samtidigt måste konsekvenserna av en förändring i regelverket ses ur ett helhetsperspektiv på arbetslöshetsförsäkringens. Att införa fler branschspecifika regler bör undvikas, oavsett att det redan i dag

finns några sådana regler. Det finns många andra yrkesgrupper som har liknande problem i arbetslöshetsförsäkring som de deltidssbrandmännen har. I första hand bör generella lösningar för de problem som finns i arbetslöshetsförsäkringen eftersträvas.

Ett av problemen med arbetslöshetsförsäkringen för deltidssbrandmän och för andra som har beredskap eller jour är hur arbetad tid beräknas. Ett sätt att lösa det problemet vore att i grunden förändra arbetslöshetsförsäkringen så att den inte längre bygger på arbetad tid. Den nyligen tillsatta Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01) ska göra en översyn av arbetslöshetsförsäkringen. De har bland annat i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas. De ska lämna sina förslag senast den 31 januari 2020.⁸⁰ Den utredningens förslag kan, beroende på den närmare utformningen av förslagen, markant förbättra situationen för deltidssbrandmän i arbetslöshetsförsäkringen. Ett möjligt alternativ vore därför att avvakta den utredningen innan ett särskilt undantag för deltidssbrandmän närmare övervägs.

Ur ett samhällsperspektiv och med tanke på betydelsen av en fungerande räddningstjänst menar vi ändå att övervägande skäl talar för att redan nu införa ett undantag utformat för deltidssbrandmän. Vi föreslår därför ett sådant.

Undantagets utformning

Ett undantag bör utformas så att arbetslöshetsförsäkringens regler inte hindrar personalförsörjningen av deltidssbrandmän, samtidigt som undantaget gör så litet avsteg som möjligt från övriga regler i arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom bör ett undantag utformas så att det blir så lätt som möjligt att tillämpa.

Undantaget bör avse att visst arbete inte beaktas vid beräkning av arbetslöshetsersättning. De allmänna villkoren för att överhuvudtaget kvalificera sig för arbetslöshetsersättning ska därmed gälla även när visst arbete ska undantas vid beräkning av ersättningen. Till exempel måste deltidssbrandmannen stå till arbetsmarknadens förfogande utan hinder av själva anställningen.

⁸⁰ Regeringens kommittédirektiv 2018:8.

Det arbete som ska undantas ska för det första ske i en anställning som deltidssbrandman eller deltidssbefäl. Det vore dock ett alltför stort avsteg från arbetslöshetsförsäkringens regler i övrigt att undanta allt arbete i deras anställningar. Detta eftersom visst arbete inte utförs vid sidan av en heltidssysselsättning utan kan utföras i stället för denna.

Det arbete som ska undantas bör i stället avse arbete i vissa arbetsuppgifter. En sådan uppdelning av en anställning i olika arbetsuppgifter ansluter också till det Arbetslöshetskassornas samorganisation har rekommenderat vid bedömningen av vilket arbete i en anställning som deltidssbrandman som i dag kan vara en bisyssla. Det bör dock i undantaget, till skillnad från vad som gäller för bisysslor, inte uppställas något krav på att sökanden historiskt ska ha arbetat som deltidssbrandman i viss omfattning. Det viktiga bör vara att arbetsuppgifterna som undantas har karaktären av extra arbete.

En reglering som bygger på att olika arbetsuppgifter ska undantas beroende på förhållandena det individuella fallet blir för komplicerad att tillämpa. Vi menar i stället att en reglering kan bygga på att det är förhållandevis lika vilka arbetsuppgifter som utförs av deltidssbrandmän i hela landet och att arbete i vissa specifika arbetsuppgifter därför kan undantas. En sådan uppdelning innebär en generalisering av arbetsuppgifterna utan hänsyn till de individuella förhållandena för varje deltidssbrandman. Med hänsyn till de likartade förhållanden som gäller för deltidssbrandmän är det enligt utredningens mening rimligt att göra en sådan uppdelning. Det gör att undantaget blir lättare att tillämpa.

De arbetsuppgifter som ska undantas bör vara de som normalt sett utförs vid sidan av en heltidssysselsättning.

Det gäller för arbetsuppgiften att hålla beredskap, som bör undantas. Uppgiften att ha beredskap innebär nämligen inte annat än att vara beredd att utföra utryckningar inom viss tid.

Alla deltidssbrandmän deltar också i övningar. Dessa är vanligen förlagda till kvälls- och helgtid och kan alltså i dessa fall utföras vid sidan av vanligt förekommande heltidssysselsättningar. Den arbetsuppgiften bör undantas.

Vad gäller utryckningar är det arbete som för de flesta deltidssbrandmän kan ske närsomhelst under dygnet. Det innebär att den arbetsuppgiften normalt inte kan utföras vid sidan av en heltidssysselsättning och bör inte undantas.

Vad gäller materialvård finns det större spridning på hur och vilka som utför sådant arbete. Det kan ofta utföras vid sidan av en heltidssysselsättning. Det är dock ett arbete som även kan ske i stället för annat arbete och som dessutom kan utvidgas i stor utsträckning vid arbetslöshet. Enligt utredningens mening talar det för att den arbetsuppgiften inte bör undantas.

Utbildning sker ofta i stället för arbete i en heltidssysselsättning och bör inte undantas. Annat arbete bör inte heller undantas.

De arbetsuppgifter som bör undantas är alltså beredskapstjänstgöring och övning. Dessa regleras särskilt i kollektivavtal och är lätt att särskilja från övrigt arbete i anställningen.⁸¹ Dessa arbetsuppgifter tillsammans utgör också den absoluta majoriteten av både det som räknas som arbetad tid i arbetslöshetsförsäkringen liksom den faktiska ersättningen vid en normal tjänstgöring som deltidssbrandman.

För att förhindra att undantag sker för arbete som inte har, eller utökas så att det inte längre har, karaktären av ett extra arbete bör en begränsning införas. Den begränsningen kan göras analog till bestämmelsen om att en bisyssla inte får öka i omfattning under arbetslösheten. I fråga om bisyssla mäts det mot den omfattning bisysslan tidigare haft. Eftersom det inte finns något krav på tidigare arbete i undantaget för deltidssbrandmän behöver den omfattning som inte får överskridas fastställas i författning.

Ytterligare avgränsningar behövs inte enligt utredningens mening. Det som kunde övervägas vore om det skulle finnas en begränsning som ansluter till bestämmelsen om att inkomster i bisysslan som överstiger ett visst belopp per vecka ska reducera arbetslöshetsersättningen. Deltidsbrandmännens ersättning varierar emellertid så mycket från vecka till vecka att en sådan bestämmelse blir svår att utforma på ett lämpligt sätt. I stället menar utredningen att det är tillräckligt att inkomsterna (som baseras på kollektivavtal) beaktas vid bestämmande av vilken omfattning av arbetet som inte får överskridas.

Begränsningen av vilken omfattning arbetsuppgifterna får ha bör inte införas i lag. Begränsningen bör nämligen utformas på sådan detaljnivå att det bör finnas möjlighet att förändra denna om det skulle ske oväntade förändringar avseende arbetsvillkoren för deltidssbrandmän.

Begränsningen bör avse arbetad tid för beredskapstjänstgöring och för övningar. Mot bakgrund av den omfattning deltidssbrandmän historiskt har tjänstgjort samt utformningen av tidigare och gällande

⁸¹ Se framför allt 1, 4, 5 och 8 §§ i Bestämmelser för räddningstjänstpersonal i beredskap, RiB 17.

kollektivavtal menar utredningen att begränsningen bör sättas till 70 timmar beredskapstjänstgöring och 2 timmar övning i genomsnitt per vecka. Eftersom omfattningen av arbetet varierar från vecka till vecka bör omfattningen av arbetet avse beräknad tjänstgöring i genomsnitt under ett kvartal. 70 timmar beredskapstjänstgöring och 2 timmar övning motsvarar med nu gällande kollektivavtal en inkomst om ungefär 2 150 kronor. För deltidsbefäl, som också kommer omfattas av undantaget, utgår en mindre extra ersättning.

När arbetslöshetsersättning söks eller när en anställning som deltidsbrandman därefter påbörjas får omfattningen av tjänstgöringen fastställas. Om omfattningen redan när sökanden lämnar uppgifter om sin anställning till arbetslöshetskassan kan konstateras vara av för stor omfattning bör kassan besluta att arbetsuppgifterna inte kan undantas. Om omfattningen ökar under arbetslösheten så att begränsningen överskrids bör undantaget inte längre gälla från det att omfattningen ökade.

Det torde inte möta några särskilda problem att fastställa omfattningen av arbetet eftersom beredskap och övningar är sådana arbetsuppgifter som planeras i förväg. Det kan till exempel göras utifrån tjänstgöringsschema eller arbetsgivarintyg. Därefter får det bevakas av deltidsbrandmannen, och i lämplig omfattning kontrolleras av kassan, att arbetet inte ökar i omfattning i så stor utsträckning att undantaget inte längre blir tillämpligt. Detta kan ske på liknande sätt som i de fall där delar av en anställning som deltidsbrandman i dag godkänns som en bisyssla.

Enligt 31 § ALFFo får IAF meddela föreskrifter för verkställighet av ALF och ALFFo. Sådana föreskrifter får alltså inspektionen meddela även för detta undantag. Enligt utredningens mening kan det, på motsvarande sätt som skett för bisysslor, vara lämpligt att meddela föreskrifter om beslut rörande undantaget när sökanden anmäler att denne har en anställning som deltidsbrandman.

Socialförsäkringssystemen

Beträffande rätten till ersättning från olika socialförsäkringar, som till exempel sjukpenning och tillfällig föräldrapenning, regleras det i socialförsäkringsbalken (SFB). Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och årsarbetstiden för den försäkrade

är två viktiga faktorer vid bedömningen av ersättning enligt balken. All ersättning som utgår i anställningen som deltidssbrandman ligger till grund för beräkning av SGI. I årsarbetstiden ingår inte tiden för beredskapstjänstgöring men väl tid för utryckning och övningar.⁸² Om övriga villkor är uppfyllda får den vars arbetsförmåga nedsatts med minst en fjärdedel rätt till sjukpenning (27 kap. 2 § SFB). Det innebär att en deltidssbrandman som på grund av sjukdom inte kan arbeta som deltidssbrandman men kan arbeta i sin huvudanställning normalt inte får sjukpenning. Detta eftersom årsarbetstiden i anställningen som deltidssbrandman inte är minst en fjärdedel av totalen. Motsvarande gäller, om även av delvis andra anledningar, för deltidssbrandmän som annars skulle kunna få graviditetspenning. Inte heller utgår ersättning för tillfällig föräldrapenning (till exempel vid vård av barn) för beredskap men däremot för övningar. Å andra sidan slås ersättningen för beredskapstjänstgöringen i stället ut på lägre årsarbetstid vilket kan medföra att en deltidssbrandman överkompenseras i andra fall.

För att kompensera för fallen där deltidssbrandmän inte får sjukpenning eller graviditetspenning har arbetsmarknadens parter kommit överens om att arbetsgivaren ska ersätta del av inkomstbortfallet för beredskapsersättningen.⁸³ Kompensationen utges av arbetsgivaren för det som parterna uppfattar vara brister i ett regelverk. Det anges nämligen i kollektivavtalet att kompensationen endast är tänkt att kvarstå i avvaktan på förändrad tillämpning av Försäkringskassan. För närvarande är det därför framför allt kommunerna som drabbas av utebliven ersättning.

Vi har i våra möten med företrädare för arbetstagarorganisationer och räddningstjänstorganisationer inte uppfattat att problemen med deltidssbrandmännens förmåner i de egentliga socialförsäkringssystemen i större utsträckning är hindrande för personalförsörjningen, även om det finns problem.

⁸² Jfr dåvarande Regeringsrättens avgörande RÅ 2002 ref. 48.

⁸³ 9–10 §§ Bestämmelser för räddningstjänstpersonal i beredskap, RiB 17.

8.4.8 Det bör inte införas nya regler för huvudarbetsgivare

Bedömning: Det kan övervägas om det bör införas en reglering om rätt till ledighet från en anställning hos en huvudarbetsgivare för att tjänstgöra som deltidsbrandman, särskilt i fråga om offentliga huvudarbetsgivare. En effektiv reglering skulle bli komplicerad och skulle inskränka huvudarbetsgivarens möjligheter att planera sin verksamhet. En sådan reglering bör för närvarande inte närmare övervägas.

Huvudarbetsgivares tillåtelse för anställda att vara deltidsbrandmän bör även i fortsättningen baseras på frivillighet.

Staten bör inte heller lämna särskild ekonomisk kompensation till huvudarbetsgivaren.

För att deltidsbrandmän ska kunna tjänstgöra som brandmän behöver de vara lediga från sin huvudarbetsgivare i viss utsträckning. Utredningen har övervägt om det bör införas en reglering om att deltidsbrandmän ska ha rätt till ledighet från sin anställning hos huvudarbetsgivaren för tjänstgöring som deltidsbrandman.

Rätt till ledighet från en anställning finns på många olika områden för olika ändamål. Ett till deltidsbrandmän närliggande exempel är att tidvis tjänstgörande soldater har rätt till ledighet från sin civila huvudanställning när de ska tjänstgöra i Försvarsmakten (28–37 §§ lagen [2012:332] om vissa försvarsmaktsanställningar).

En liknande reglering skulle i och för sig enligt utredningens mening kunna vara lämplig för frånvaro som kan planeras, till exempel för utbildningar och övningar. För deltidsbrandmän krävs emellertid vidare, som huvudregel, att dessa vid larm omedelbart kan lämna arbetet i huvudanställningen. För att få effekt på personalförsörjningen bör även detta adresseras vid en reglering. En tvingande reglering som innebär att en huvudarbetsgivare skulle behöva tillåta sådan oplanerad frånvaro vore emellertid mycket ingripande. En sådan regel hade också varit tvungen att förses med undantag för fall där sådan oplanerad ledighet skulle innebära särskilda men för huvudarbetsgivarens verksamhet. Det hade blivit en komplicerad reglering. Det är utredningens mening att det krävs mycket tungt vägande skäl för att närmare överväga att införa en sådan reglering.

En reglering för att underlätta personalförsörjningen av deltidsbrandmän tar sikte på att säkra tryggheten i samhället i fredstid och är

också viktig för samhällets förmåga att möta en situation under höjd beredskap. Det är ändamål som kan motivera ingripande regleringar.

En ingripande reglering behöver emellertid ha ett mer djupgående underlag för problembilden än vad utredningen inom ramen för den här utredningen har haft möjlighet att ta fram. Vi har inte heller uppfattat att personalförsörjningsproblematiken av deltidssbrandmän är på en sådan kritisk nivå att regleringar av det angivna slaget behöver införas. Problemen med personalförsörjning av deltidssbrandmän varierar över landet. Även om problemen är allvarliga kan det också jämföras med att det i olika delar av landet finns personalförsörjningsproblem inom andra samhällsviktiga områden, som till exempel sjukvården, utan att långtgående regleringar införts. Dessutom finns det alternativa sätt att tillgodose tryggheten i samhället även om systemet med deltidssbrandmän skulle behöva minska i omfattning till följd av personalförsörjningsproblem, även om de ekonomiska konsekvenserna skulle bli betydande om deltidssbrandmän skulle ersättas av heltidssbrandmän.

Utredningen menar därför att regler om ledighet för deltidssbrandmän som riktar sig mot alla arbetsgivare inte bör införas.

Staten och kommunen har det primära ansvaret för att säkerställa tryggheten i samhället och regler om ledighet som särskilt riktar sig mot statliga och kommunala huvudarbetsgivare ter sig som mer motiverade.

Även här är det utredningens mening att en reglering vore så ingripande att det bör stå tillbaka för andra sätt att lösa personalförsörjningen. Utredningen lämnar i detta betänkande förslag som direkt rör deltidssbrandmännen samt förslag för att förbättra den statliga tillsynen (se kapitel 10) av kommunerna. Det har också införts en ny utbildning av deltidssbrandmän. Detta bör få effekt på problemen. Vi ser också att fler kommuner inför åtgärder för att komma till rätta med personalförsörjningsproblemen och en fortsatt utveckling i den riktningen kan leda till tillräckliga förbättringar. Mot den bakgrunden bedömer vi att det för närvarande inte finns anledning att införa tvingande reglering som riktar sig mot offentliga arbetsgivare.

Det är därför utredningens mening att huvudarbetsgivare utifrån den egna verksamheten även i fortsättningen ska kunna bestämma om dess anställda kan vara lediga för att tjänstgöra som deltidssbrandman.

Vad gäller olika former av statlig ekonomisk kompensation till huvudarbetsgivare, till exempel genom minskad arbetsgivaravgift, har

utredningen bedömt att det inte är lämpligt att införa. Det finns betydande svårigheter med att på ett rättvist sätt utforma ett sådant system, särskilt utifrån att tjänstgöringen som deltidsbrandman i mycket olika utsträckning påverkar arbetet hos huvudarbetsgivaren. Till det kommer kostnaderna för att administrera ett sådant system. Det är också främmande för andra offentliga anställningar som har beröringspunkter med anställningen som deltidsbrandman, till exempel för tidvis tjänstgörande soldater. Det ligger dessutom närmare till hands att kommunerna skulle bekosta en sådan kompensation eftersom det är de som primärt får del av huvudarbetsgivarens tillåtelse att använda dess anställda som deltidsbrandmän.

8.5 Personalförsörjningen i andra personalkategorier

Vid utredningens möten med representanter för räddningstjänstorganisationerna har det varit tydligt att personalförsörjningsproblematiken varit störst vad gäller deltidsbrandmän. Samtidigt har det påpekats att det även kan uppstå rekryteringsproblem vad gäller heltidsanställda brandmän och brandingenjörer.

Vi bedömer att det åtminstone lokalt finns en sådan problematik men har inte inom ramen för utredningstiden haft möjlighet att närmare fördjupa oss i den problematiken.

9 Utbildning

I det här kapitlet behandlar utredningen utbildningsfrågor. Vi redogör för utbildningar inom området skydd mot olyckor samt för synpunkter som framförts på nuvarande ordning. Vi lämnar några förslag till förändringar och åtgärder.

9.1 Utbildning av räddningstjänstpersonal

Utbildningen av räddningstjänstpersonal sker främst genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) utbildningar. MSB:s utbildningar ges på olika nivå men är inte i något fall högskoleutbildning. Ett undantag i utbildningssystemet av räddningstjänstpersonal är att brandingenjörer utbildas på Lunds tekniska högskola och Luleå tekniska universitet samt sedan har möjlighet att gå MSB:s ett år långa påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer.

Den personal som inte arbetar i utryckningstjänst kan också ha varierande utbildningsbakgrund. Det finns dessutom en mängd aktörer som har utbildningar som tangerar eller går in på det område där även MSB håller utbildningar. Det förekommer även att räddningstjänster grund- och vidareutbildar sina egna brandmän.

9.1.1 MSB:s uppdrag

Ett av MSB:s uppdrag är att se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. Det framgår av 1 § andra stycket 5 i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i det fortsatta benämnd MSB:s instruktion. Enligt 5 § i förordningen ska MSB se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls.

Enligt förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor, förkortas utbildningsförordningen, ska MSB bedriva utbildningar. Av 1 § i utbildningsförordningen anges att det ska avse 1) utbildningar som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete samt examen som skorstensfejare, 2) vidareutbildning som leder fram till examen som skorstensfejartekniker, 3) sammanhållna vidareutbildningsprogram inom områdena räddningstjänst, tillsyn och olycksförebyggande åtgärder samt systematiskt säkerhetsarbete, samt 4) påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer.

Av 28 § MSB:s instruktion får MSB som huvudregel ta ut avgifter för utbildningar som myndigheten bedriver, men det finns väsentliga undantag i paragrafen som i praktiken omfattar den största delen av den utbildning MSB bedriver inom området för skydd mot olyckor. MSB får nämligen inte ta ut avgifter för utbildningar som avses i 1 § i utbildningsförordningen, utbildningar för deltidsbrandmän eller utbildningar som ger behörighet att vara räddningsledare.

9.1.2 MSB:s utbildningsverksamhet

MSB bedriver sin utbildningsverksamhet inom Avdelningen för utveckling av beredskap (UB) och därunder vid Enheten för utbildnings-samordning (USAM) samt skolorna MSB Sandö och MSB Revinge.

För år 2017 var MSB:s budget för utbildningsverksamheten sam-mantaget 222,4 miljoner kronor. För 2018 är budgeten 230 miljoner kronor och för år 2019 bedömer MSB att budgetbehovet ökar ytter-ligare.

Utbildning sker huvudsakligen vid myndighetens två skolor i Revinge i Lunds kommun och Sandö i Kramfors kommun samt på distans. Utbildning till skorstensfejare och skorstensfejartekniker ges i Rosersberg i Sigtuna kommun. MSB har också avtalat med sex externa utbildningsanordnare att med start år 2018 anordna grund-utbildning för deltidsbrandmän på sju orter i landet.

MSB bedriver ett antal utbildningar inom området för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). De grund-, vidare- och på-byggnadsutbildningar som MSB för närvarande bedriver inom om-rådet med inriktning på kommunal räddningstjänst framgår av följ-ande tabell. En studiepoäng motsvarar en veckas heltidsstudier. Till dessa utbildningar kommer ett antal avgiftsbelagda fortbildningar

som MSB ger bland annat genom en webbaserad utbildningstjänst. MSB bedriver inte några sammanhållna vidareutbildningsprogram. I det följande redogörs närmare för några av grund-, vidare- och påbyggnadsutbildningarna.

Tabell 9.1 MSB:s grund-, vidare- och påbyggnadsutbildningar inom området skydd mot olyckor

Utbildning	Omfattning
<i>Grundutbildningar</i>	
Utbildningen i skydd mot olyckor (SMO)	80 p
Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib)	6 p
Grundutbildning till skorstensfejare	20 p
<i>Vidare- och påbyggnadsutbildningar</i>	
Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB)	40 p
Räddningsledare A	6 p
Räddningsledning B	9 p
Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A	6 p
Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet B	10 p
Vidareutbildning till skorstensfejartekniker	20 p

Utbildningen i skydd mot olyckor

Utbildningen i skydd mot olyckor (SMO) är en eftergymnasial utbildning som syftar till att ge kompetens att arbeta inom området för räddning och säkerhet. MSB riktar utbildningen framför allt till personer som vill arbeta som heltidsanställd inom kommunal räddningstjänst. Samtidigt är avsikten att utbildningen även ska ge en god grund för andra yrken inom säkerhets- och räddningsarbete.

SMO omfattar 80 studiepoäng. 57 av studiepoängen är platsförlagd tid, 17 studiepoäng är arbetsplatsförlagd handledarledd tid så kallat lärande i arbete (LIA) och 6 poäng är ett fördjupningsarbete.

Utbildningen kan läsas på någon av skolorna Sandö och Revinge. Den kan också läsas på distans med träffar på skolan utspritt över kurserna som omfattar ungefär 90 dagar.

Behörig att antas till utbildningen är den som 1) har examen från ett högskoleförberedande program på gymnasieskolan eller vissa andra jämförbara kunskaper, 2) har körkort med behörighet B, 3) är simkunnig med vissa specificerade krav samt 4) uppfyller kraven i Arbetsmiljöverkets föreskrifter för rök- eller kemdykning. Urval sker

främst genom betyg och högskoleprov samt i mindre utsträckning genom arbetslivserfarenhet.

Utbildningen ger rätt till studiestöd från Centrala studiestödsnämnden.

Under åren 2005–2016 har totalt 2 528 personer utexaminerats, varav 353 kvinnor (14 procent). MSB har bedömt att behovet av utbildningsplatser uppgår till ungefär 250 utbildningsplatser per år.¹ MSB antog dock endast mellan 150 och 200 personer mellan år 2013–2015. År 2016 antogs 201 personer till utbildningen och år 2017 antogs 233 personer.² Det är många som söker utbildningen, under åren 2012–2017 har 1 600–2 600 personer årligen sökt utbildningen.

I en alumniundersökning för studerande som avslutade utbildningen i juni 2014 till januari 2016 var svarsfrekvensen 58 procent. Av dessa angav 93 procent av kvinnorna och 89 procent av männen att de hade arbete. 68 procent av kvinnorna och 66 procent av männen arbetade inom kommunal räddningstjänst. Av de som arbetade hade 22 procent arbetsuppgifter som inte hade koppling till SMO-utbildningen.³

Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap

MSB bedriver utbildningar som riktar sig mot deltidbrandmän. Innan den 1 januari 2018 fanns utbildning för räddningsinsats om 9 studiepoäng. De två första veckorna var en så kallad preparandkurs som utfördes av kommunerna själva enligt en kursplan. Därefter följde Grundkurs för räddningsinsats om sju studiepoäng. Fem av studiepoängen utgjorde platsförlagd tid på Revinge eller Sandö medan två studiepoäng var distansutbildning på kvartsfart. Kursen gavs även oregelbundet på andra orter i landet.

Sedan den 1 januari 2018 har MSB i stället infört en ny utbildning för deltidbrandmän: Grundutbildningen för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib).

Grib omfattar sex studiepoäng. Först genomförs kurs 1 *Kommunal räddningstjänst* som är indelad i delkurs A *Introduktion till yrkesrollen*

¹ MSB, *Den framtida utbildningsverksamheten: Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016*, dnr 2014-5263, s. 48.

² Enligt uppgift från MSB till utredningen.

³ MSB, *Sammanställning av Alumniundersökning på SMO-studerande som avslutat utbildningen i juni 2014-januari 2016*.

om två poäng och delkurs B *Praktik i räddningstjänst* om ett poäng. Sedan genomförs kurs 2 *Räddningsinsatsen* om tre poäng. Kurserna 1A och 2 genomförs på MSB:s två skolor i Revinge och Sandö samt av externa utbildningsanordnare på MSB:s uppdrag i Luleå, Borlänge, Rosersberg, Borås, Växjö/Jönköping och Kalmar. Delkurs 1B ska bedrivas i den studerandes lokala räddningstjänstorganisation. Utbildningsupplägget är också avsett att möjliggöra att lokala anpassningar kan ske mellan kurs 1 och kurs 2. MSB har uppgett att myndigheten har för avsikt att framöver erbjuda utbildningen som distansutbildning med närträffar.

Den nya Grib är nedkortad till sex studiepoäng från de nio studiepoängen i tidigare kurs. Skillnaden i utbildningarnas längd beror enligt MSB på mer ämnesintegrering, effektivare utbildningsprocess, att rök- och kemdykning i stället blir en lokalt vald anpassning samt att systematiskt brandskyddsarbete tonas ned.⁴

Behörig att gå utbildningen är den som är anställd vid kommunal räddningstjänst med syfte att verka som deltidsbrandman alternativt om sökanden ingår i kommunens räddningstjänstverksamhet utan att vara anställd i den kommunala räddningstjänsten och MSB godkänner det.

För att kvalitetssäkra utbildningarna som ska bedrivas av de andra aktörerna ger MSB även en instruktörsutbildning om 3–3,5 poäng för de instruktörer som ska bedriva utbildningen på de åtta andra orterna i landet.

Enligt uppgift från MSB uppskattar myndigheten att behovet av Grib uppgår till 850–1 000 platser per år de närmaste åren. Förutsatt att det kan finansieras planerar MSB planerar att ge kurs 1 med 800 platser år 2018 samt 768 platser både år 2019 och 2020. MSB planerar att ge kurs 2 med 464 platser år 2018, 648 platser år 2019 samt 672 platser år 2020.

MSB betalar en schablonersättning till kommunerna som bidrag till studerandes kostnader i samband med utbildningen. Ersättningen betalas med 12 000–15 000 kronor per person som genomgått Grib beroende på avstånd till utbildningsorten. MSB betalar även mat och logi om utbildningsorten är längre bort än 50 km.

⁴ MSB, *Produktblad Grundutbildning för Räddningstjänstpersonal i Beredskap*.

Räddningsledare A, B och C

Räddningsledare A ska ge kursdeltagaren grundläggande kunskaper i rollen som räddningsledare och omfattar 6 studiepoäng. Behörig att antas till kursen är den som är anställd i en kommuns räddningstjänstorganisation och har gått nuvarande eller tidigare grundutbildningar för hel- eller deltidsbrandmän. MSB har enligt uppgift till utredningen bedömt att behovet år 2018 uppgår till 319 platser och myndigheten planerar att anta 264 personer.

Räddningsledning B ska ge kunskaper i rollen som räddningsledare i samband med komplexa räddningsinsatser och omfattar 9 studiepoäng. Behörig att antas till kursen är den som är anställd i en kommuns räddningstjänstorganisation och har genomgått Räddningsledare A eller motsvarande tidigare kurs. MSB har enligt uppgift till utredningen bedömt att behovet år 2018 uppgår till 151 platser och myndigheten planerar att anta 96 personer.

Båda kurserna ges på MSB:s skolor och även på distans då träffar sker några dagar på skolan.

I MSB:s kursutbud finns även kursen Räddningsledning C men den har inte getts sedan år 2008. Enligt en enkätundersökning som MSB har gjort finns det ett behov om 60 platser per år.⁵

Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A och B

Kurserna syftar till att ge kursdeltagaren kunskaper om tillsynsverksamheten enligt LSO och LBE samt annan olycksförebyggande verksamhet. Kurs A omfattar 6 studiepoäng och kurs B 10 studiepoäng. Behörig till kurs A är anställd i räddningstjänstorganisation som har nuvarande eller tidigare grundläggande utbildning för hel- eller deltidsbrandmän eller annan av kommunen bedömd lämplig bakgrund. För att gå kurs B ska kurs A eller motsvarande äldre utbildning ha genomgåts med godkänt resultat och kursdeltagaren ska ha minst ett års erfarenhet av tillsynsarbete. Båda kurserna genomförs på distans med träffar på skola. MSB har bedömt behovet av kurserna de närmsta åren till ungefär 150 platser på kurs A och 95 platser på kurs B. MSB planerar att anta 64 personer till kurs A och 48 till kurs B.

⁵ MSB, *Den framtida utbildningsverksamheten: Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016*, s. 67.

Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer

Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB) är en ettårig (40 studiepoäng) påbyggnadsutbildning avsedd för brandingenjörer som vill arbeta inom kommunal räddningstjänst. RUB består av de fyra kurserna Ledning av räddningstjänst, Tillsyn och andra olycksförebyggande arbetsuppgifter, Samhällets krishantering samt Ledarskap och ledning av utvecklingsarbete. Den sistnämnda kursen ges för närvarande av Malmö högskola på MSB:s uppdrag och ger 15 högskolepoäng. Både teoretiska och praktiska moment behandlas i utbildningen och under totalt sex veckor är två studieperioder förlagda vid en kommunal räddningstjänstorganisation. Utbildningen ges i övrigt på Revinge.

Utbildningen ger rätt till studiestöd från Centrala studiestödsnämnden.

MSB har tillhandahållit 35 platser per år de senaste åren. Antalet som sökt utbildningen har dock varit lägre än så och de senaste åren har därför ett mindre antal utbildats, till exempel antogs 30 personer år 2016, 10 personer år 2017 och 20 personer år 2018.

9.1.3 Tidigare förslag om utveckling av utbildningsverksamheten

MSB har under år 2016 redovisat en utredning om hur utbildningsverksamheten bör utvecklas. I rapporten lämnades ett flertal förslag bland annat rörande de framtida utbildningarna och organiseringen av utbildningsverksamheterna. Förslagen beträffande grundutbildningen för deltidssbrandmän har lett till att Grib har införts. Vad gäller utbildningarna i övrigt föreslogs bland annat följande. De som läser SMO-utbildningen bör samtidigt ha möjlighet att genomgå kursen Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A eller så bör den kursen integreras i utbildningen. Förutsättningarna för att bedriva RUB vid högskola eller universitet bör utredas. Utbildningsförordningen bör ändras så att MSB:s skyldighet att bedriva sammanhållna vidareutbildningsprogram utgår. Vidareutbildningssystemet för räddningsledare bör ses över. Behov av kurser i systematiskt säkerhetsarbete bör övervägas. Det bör övervägas om MSB bör lämna allmänna råd eller handböcker som ett stöd för kommunerna att planera och analysera kompetensförsörjningsbehov. Behovet av kurser

där den som tidigare har gått en grund- eller vidareutbildning kan uppdatera sina kunskaper bör utvärderas.⁶

MSB har också till utredningen anfört att det bör ses över om ytterligare urvalsgrunder till SMO-utbildningen kan införas.

I en utredning av RUB från år 2011 har författarna genom analys av samhällstrender och intervjuer identifierat krav som RUB bör tillgodoses. De föreslog mot den bakgrunden att RUB skulle få en akademisk huvudman i stället för MSB och omvandlas till en masterexamen eller civilingenjörsexamen. Även med förändrat huvudmannaskap var avsikten att utbildningen ska varvas med praktik i MSB:s regi.⁷

Även Brandskyddsföreningen har till utredningen påpekat att förändring av RUB skulle vara önskvärd. Föreningen har påpekat att dagens RUB inte ger behörighet till forskarutbildning och att brandingenjörer har visat ett vikande intresse för att gå dagens RUB. Föreningen har därför föreslagit att RUB bör överföras till akademisk huvudman och omvandlas till en masterexamen. Vidare har anförts att det finns starka skäl för att även andra utbildningar än brandingenjör kunde vara behörighetsgivande till en sådan utbildning samt att man borde överväga om Försvarshögskolan skulle kunna vara huvudman för utbildningen.

Det har också från flera företrädare för räddningstjänstorganisationerna framförts till utredningen att det finns behov av ett utökat inslag av praktiska färdigheter och praktik i SMO-utbildningen.

9.2 Allmänna iakttagelser

Regeringens direktiv till utredningen i fråga om utbildning tar framför allt sikte på frågor om utbildning för deltidsbrandmän. Sedan den 1 januari 2018 har MSB infört den nya grundutbildningen för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib). Utredningen noterar att Grib nu ska ges regionalt på nio platser i landet. Dessutom har MSB anförts att myndigheten avser att utveckla möjligheten till distansutbildning med närträffar. Grib har också förkortats till sex veckor och avsikten är att den ska kunna kompletteras med moment som behövs beroende på de lokala förhållandena.

⁶ MSB, *Den framtida utbildningsverksamheten: Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016*, s. 105–106.

⁷ Pia Håkansson, Christian Uhr och Per Becker, *Framtidens räddningstjänstutbildning för brandingenjörer: Ett underlag för beslut om utvecklingsinriktning*, MSB, 2011, s. 66–68.

Utredningen har inte möjlighet att inom utredningstiden utvärdera den nya utbildningen när den precis införts. Det framstår dock för utredningen som att MSB vid utformningen av utbildningen gjort en rimlig avvägning för att upprätthålla kvalitén i utbildningen och ge den en enhetlig grund men ändå underlätta för deltidsbrandmän att utbildas närmare sin hemort med ett relevant innehåll för de lokala förhållandena.

I fråga om övriga utbildningar har utredningen inte identifierat något behov av lokal anpassning utan det finns ett värde i att dessa ges enhetligt för att upprätthålla samma kompetens över landet.

Vid genomgången av utbildning inom området skydd mot olyckor och vid möten med företrädare för organisationer inom räddningstjänstområdet har utredningen vidare behandlat några andra frågor. I dessa delar har vi gjort följande iakttagelser och har följande förslag.

Frågan om MSB är lämpligast som utbildningsanordnare inom området skydd mot olyckor har övervägts av utredningen. Vi har inte funnit skäl för en förändring utom att formerna för RUB bör utredas (se avsnitt 9.5). Det finns fördelar med andra utbildningsanordnare som har utbildning som enda uppgift, till exempel folkhögskolor, yrkeshögskolan samt högskolor och universitet. Någon avgörande kritik mot MSB som utbildningsanordnare har emellertid inte lagts fram, tvärtom synes utbildningen generellt sett hålla god kvalitet. Det är också bra att samordna utbildning inom området för skydd mot olyckor till en utbildningsanordnare för att ge gemensamma grunder för de olika utbildningarna inom området. MSB:s utvecklingsarbete inom området skydd mot olyckor kan vidare lättare omsättas i utbildning när myndigheten själv har utbildningarna. Ett annat skäl att behålla MSB som utbildare är problemen med rekrytering av framför allt deltidsbrandmän. Att i detta läge göra en omställning skulle kunna förvärpa läget ytterligare. Några tungt vägande skäl för att i grunden förändra utbildningssystemet med det omställningsarbete det skulle innebära har inte framkommit.

Beträffande utbildningen i skydd mot olyckor (SMO-utbildningen) har det till utredningen framförts olika förändringsförslag. Utredningen ser inte behov av genomgående förändringar i utbildningen. Modellen med en studiemedelsfinansierad bred utbildning med huvudsaklig inriktning på arbete som brandman fungerar enligt utredningens mening väl. Utbildningen är avsedd att ge en utbildningsgrund att stå på men ger även praktiska färdigheter. Det är rimligt att huvuddelen av

de praktiska färdigheterna utvecklas efter anställning på den grund som utbildningen gett. Däremot bör SMO-utbildningen enligt utredningens mening sträva efter att ge studenten den utbildningsbakgrund och de olika certifikat som krävs för formell kompetens att utföra alla vanliga arbetsmoment som brandman, inklusive handhavande av verktyg. MSB ser kontinuerligt över utbildningens innehåll och har till utredningen angett att man för närvarande bland annat utreder om kursen Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A kan infogas i utbildningen. Vad gäller antagning till SMO-utbildningen finns det dock anledning att överväga vilka urvalsgrunder som kan tillämpas vid antagning (se avsnitt 9.3).

Utredningen har noterat att MSB inte ger utbildning inom området skydd mot olyckor i den utsträckning som motsvarar kommunernas behov (se avsnitt 9.4).

Med anledning av uppdraget att se över behörighetskrav för räddningschefer tar utredningen också upp frågan om utbildningar för räddningsledare och räddningschef (se avsnitt 9.5).

Utredningen noterar att MSB i rapporten *Den framtida utbildningsverksamheten* har motiverat och lämnat författningsförslag om förtydligande av myndighetens uppdrag i fråga om utbildning.⁸ Det finns enligt utredningens mening anledning att även i vidare utsträckning tydliggöra MSB:s uppdrag för utbildning i MSB:s instruktion och utbildningsförordningen samt harmonisera dessa med varandra. I samband med det kan även regeln i MSB:s instruktion om vilka utbildningar som ska vara anslags- respektive avgiftsfinansierade förtydligas. Ändringar i dessa avseenden kan dock avvakta den översyn om utbildningar avseende räddningsledare och räddningschef som vi föreslår och som också kan medföra ändringar i nämnda bestämmelser.

9.3 En ny urvalsgrund till SMO-utbildningen ska införas

Förslag: Urvalsgrunderna till utbildningarna inom området skydd mot olyckor bör kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning.

⁸ MSB, *Den framtida utbildningsverksamheten: Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016*, s. 113–114 och bilaga 1.

Det är många fler som söker utbildningen i skydd mot olyckor än som antas till denna. Hur urval av de som antas till utbildningen ska ske är därför viktigt.

MSB får göra urvalet på grunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov och särskilda skäl. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov, intervjuer eller lottning (3 § andra stycket utbildningsförordningen).

MSB har angett att det bör övervägas om erfarenhet av annan utbildning bör införas som ett urvalsinstrument. Till exempel skulle det kunna avse högre omvårdnadsutbildningar och lärarutbildning. MSB har anfört att det skulle kunna berika utbildningen och också vara adekvat bakgrund för arbetsgivarnas behov. Till detta kommer att det skulle kunna få positiva effekt för jämställdheten.⁹ MSB har för utredningen särskilt framhållit denna möjlighet. Utredningen menar att en sådan förändring av urvalsgrunderna skulle ge positiva effekter på det sätt MSB ger uttryck för i sin rapport och föreslår att urval även bör få ske på denna grund. MSB:s möjlighet att använda denna urvalsgrund behöver inte avgränsas till SMO-utbildningen utan kan även införas för alla utbildningar som omfattas av utbildningsförordningen.

Från flera räddningstjänstorganisationer har det till utredningen anförts att de skulle vilja ha möjlighet att bland deltidsbrandmän rekrytera heltidsbrandmän och för dessa reservera platser på SMO-utbildningen. Om kommunerna får rekrytera personer som de har erfarenhet av så skulle det kunna öka möjligheterna att bedöma om den person som ska utbildas är lämplig för yrket. Det skulle också minska risken för att kommuner anställer brandmän på heltid utan att de har en motsvarande utbildningsnivå som fås genom SMO-utbildningen. Emellertid finns redan i dag möjlighet att vid antagning väga in arbetslivserfarenhet. Det sker också av MSB bland annat genom att erfarenhet från räddningstjänst premieras särskilt. En direktrekrytering av deltidsbrandmän till SMO-utbildningen skulle också potentiellt kunna påverka jämställdheten negativt eftersom det i dag är en större andel kvinnor som antas till SMO-utbildningen än andel kvinnor som är deltidsbrandmän. Utredningen menar att det inte finns tillräckliga skäl att på detta sätt förändra urvalsgrunderna.

⁹ MSB, *Lämplighetstester vid antagning till utbildning i skydd mot olyckor: Svar på regeringens uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (FÖ2013/2057/SSK, Regeringsbeslut 6, 2013-11-14)*, dnr 2013-5429, 2014, s. 31–32.

9.4 Finansiering av utbildning bör ses över

Bedömning: Utbildningsverksamheten som bedrivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning. Staten har åtagit sig att utbilda kommunernas personal på området. Det är viktigt för kompetensen hos räddningstjänstpersonalen och legitimiteten i utbildningssystemet att tillräcklig utbildning tillhandahålls.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör ges förutsättningar att tillhandahålla utbildningen. Regeringen bör därvid överväga att i en särskild anslagspost tilldela MSB förvaltningsanslag avseende utbildningsverksamheten.

Staten har åtagit sig att genomföra utbildningar inom området skydd mot olyckor. MSB ger emellertid inte utbildningar i den omfattning som de bedömer att kommunerna har behov av. MSB har anfört att det beror på att det saknas tillräckliga medel för att fullt ut bedriva utbildning som motsvarar behovet. MSB:s utbildningsverksamhet har en budget på 230 miljoner kronor under år 2018. MSB har beräknat att det krävs ytterligare omkring 52 miljoner kronor för att bedriva utbildning som motsvarar kommunernas behov, förutsatt att en ökad utbildningsvolym inte medför behov av större investeringar. Utredningen har inte närmare analyserat kostnaderna i MSB:s utbildningsverksamhet. Utredningen saknar emellertid anledning att ifrågasätta MSB:s bedömning att det krävs ytterligare medel för att utbildningarna ska ges i tillräcklig omfattning.

Utredningen menar att det är av stor betydelse för legitimiteten i utbildningssystemet att utbildningar ges i en utsträckning som motsvarar kommunernas behov av utbildad personal. Det är viktigt för att upprätthålla tillräcklig och likvärdig kompetens hos räddningstjänstpersonalen att de får statlig utbildning. Förmågan hos kommunerna att utföra sina uppgifter kan annars minska.

Om staten inte tillhandahåller utbildning i tillräcklig omfattning får kommunerna själva ansvara för utbildning. Kommunernas utbildning kan vara bra men har en oförutsägbar kvalitet och olika utbildningar ger minskad nationell enhetlighet. Kostnaderna förskjuts också från staten till kommunerna.

Problemen blir särskilt påtagliga när det gäller utbildning avseende deltidsbrandmän där kommunerna har stora problem med personalförsörjningen. Problem med att utbilda sin personal lägger ytterligare en börda på kommuner som har en organisation med en stor andel deltidsbrandmän.

Dessutom gör en brist på utbildningsplatser vad gäller Räddningsledare A att legitimiteten i statens behörighetskrav för räddningsledare urholkas.

MSB:s utbildningsverksamhet finansieras i huvudsak såvitt avser skydd mot olyckor genom MSB:s ramanslag 2:6 i utgiftsområde 6. Regeringen har i sitt regleringsbrev till myndigheten hela anslaget i en anslagspost och i fråga om utbildning som villkor endast angett ett högsta belopp som av anslagsposten får användas för ersättning till kommunerna för kostnader relaterade till grundutbildning för deltidsanställd räddningstjänstpersonal. För att närmare prioritera MSB:s verksamhet bör regeringen överväga att dela MSB:s anslag i två anslagsposter. Utbildningsverksamheten är en förhållandevis tydligt avgränsad del av myndighetens totala verksamhet varför denna torde kunna ha en egen anslagspost. Regeringen kan då tydligare ge inriktning på MSB:s utbildningsverksamhet.

9.5 Utbildning till räddningschef och räddningsledare ska utredas

Förslag: Regeringen bör ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att utreda hur framtidens utbildningar för ledning inom området skydd mot olyckor bör utformas.

Uppdraget bör omfatta utbildning till räddningsledare, räddningschef och annan ledningspersonal. Uppdraget bör också omfatta om MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB) bör akademiseras.

Räddningsledarutbildning m.m.

Utbildningen för formell kompetens att vara räddningsledare är kort. Den kortaste utbildning som i dag krävs är en grundutbildning till deltidsbrandman motsvarande 6 veckors studier på heltid och kursen Räddningsledare A motsvarande 6 veckors heltidsstudier. Det kan synas väl kort för en befattning som innebär ett ansvar för genomförandet av en räddningsinsats, särskilt med de befogenheter som en räddningsledare i dag har enligt LSO. Emellertid är många räddningsinsatser av okomplicerat slag. Räddningschefen har redan i dag möjligheter att lämna direktiv till räddningsledaren som inskränker dennes befogenheter och det är en möjlighet som också tydliggörs genom våra förslag i kapitel 6. Det finns behov av utbildade räddningsledare på lokal nivå och ett högre krav skulle kunna verka rekryteringshämmande. Utredningen menar därför att kraven på grundutbildning för räddningsledare i stort inte behöver ställas högre än vad de gör i dag.

Mer bekymmersamt är att det inte finns krav på någon fortsatt utbildning. En räddningsledare är alltså behörig även om det var flera decennier som denne gick någon form av utbildning. Under den tiden kan det ha skett betydande utveckling i frågor som ledning, taktik, miljö- och samhällspåverkan samt lagstiftning. Visserligen kan man utgå från att de flesta befäl tillgodogör sig utvecklingen på ett eller annat sätt. Enligt utredningens mening vore det dock lämpligt med en kortare återkommande utbildning för att säkerställa kompetensen hos räddningsledare, som också kan utgöra en del i det behörighetskrav som uppställs på räddningsledare.

Vid sidan av den utbildning som krävs för bli behörig som räddningsledare bör det finnas annan ledningsutbildning. Det finns olika kvalitativa krav på den som är räddningsledare vid olika olyckor, beroende på typ, komplexitet och omfattning av olyckan. Utbildning avseende mer komplexa situationer behövs för räddningsledare. Det behövs också utbildning för personal på olika ledningsnivåer, både för räddningstjänstbefäl och annan personal som till exempel larm- och ledningsoperatörer. Utredningen menar att nuvarande utbildningsutbud inte tillgodoser detta och att det bör ses över i vilken utsträckning det finns behov av ytterligare ledningsutbildning.

Räddningschefsutbildning

I föregående kapitel har utredningen föreslagit att det införs ett behörighetskrav för räddningschefer men samtidigt angett att ett närmare bestämmande av kravet bör avvakta en översyn av ledningsutbildningarna inom området för skydd mot olyckor.

Den traditionellt högsta utbildning som finns i kommunal räddningstjänst är brandingenjörsexamen enligt högskoleförordningen (1993:100) följt av MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Det är en bra utbildningsbakgrund för att vara räddningschef. Emellertid kan det finnas anledning att utvärdera om innehållet i RUB är tillräckligt med avseende på de krav som ställs på en räddningschef. Kursmålen för RUB syftar inte till att ge all den kunskap som en räddningschef kan förväntas behöva.

Det största problemet med RUB som exklusiv utbildning för räddningschefer är emellertid att rekryteringsunderlaget för räddningschefer blir begränsat. Det är utredningens mening att såväl brandbefäl utan brandingenjörsutbildning liksom personer med annan yrkeserfarenhet än från räddningstjänsten bör ha möjlighet att förvärva formell kompetens för att bli behörig att vara räddningschef. Det finns andra personer än brandingenjörer som är lämpliga att vara räddningschefer. Dessa kan tillföra annan kompetens till räddningstjänstorganisationen som kan vara värdefull för räddningstjänstens utveckling. Utredningen menar därför att det bör utredas om en utbildning antingen som en helhet eller genom flera kurser med brett intag kan införas och som kan ge behörighet att tjänstgöra som räddningschef. I det sammanhanget behöver den breddade rekryteringsbasen beaktas för att säkerställa att tillräcklig sakkunskap och kompetens för att hantera räddningstjänstverksamheten kan uppnås. En räddningschefsutbildning i flera steg skulle också kunna utformas för att tillgodose behovet för utbildning för andra högre räddningstjänstbefäl. Det bör även övervägas om det ska vara ett krav att inneha viss arbetslivserfarenhet för att antas till räddningschefsutbildningen och vilken erfarenhet som i så fall är relevant.

I det sammanhanget bör särskilt utvärderas hur RUB ska förhålla sig till en sådan utbildning och om det ska vara helt separata utbildningar, finnas gemensamma komponenter eller samordnas i än större utsträckning. Det bör också prövas om RUB bör akademiseras. Den frågan har tagits upp i flera sammanhang under åren och har påpekats

för utredningen från flera håll. Det framstår som att kan finnas flera fördelar med en närmare koppling av RUB till högskolor eller universitet. En fördel vore att en sådan utbildning skulle kunna ge behörighet till forskarstudier och öka räddningstjänstens koppling till forskning. En annan att det skulle kunna öka attraktiviteten i utbildningen om den ger högskolepoäng. Det är nämligen ett problem att antal sökande till RUB är så lågt att de platser MSB har på utbildningen inte kan fyllas. Vid en prövning av hur RUB bör anordnas i framtiden skulle också kunna prövas om andra ingenjörsutbildningar och andra akademiska utbildningar skulle kunna ge behörighet att gå denna.

Framtidens ledningsutbildningar bör utredas

Utredningen menar mot bakgrund av det anförda att det är angeläget att det görs en översyn av utbildningssystemet för ledningsfunktionerna inom kommunal räddningstjänst. Att närmare utreda hur framtidens räddningsledar- och räddningschefsutbildningar borde utformas är inte möjligt inom ramen för denna utredning. MSB har enligt uppgift till utredningen inlett en översyn av nuvarande räddningsledningsutbildningar, men har avvaktat bland annat våra förslag som rör bland annat frågor om ledning.

Utredningen menar att en översyn bör i ett sammanhang behandla hela utbildningssystemet för ledningsfunktioner inom kommunal räddningstjänst samt därmed beröra frågan om vilka utbildningar som kan ge behörighet som räddningsledare och räddningschef. Vi föreslår att regeringen lämnar ett uppdrag till MSB att utreda detta.

10 Statens tillsyn och stöd

Vi behandlar i detta kapitel frågor om statens stöd till och tillsyn av kommunerna inom området för skydd mot olyckor. Det är länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som i dag står för detta. MSB och länsstyrelserna har många uppgifter som direkt eller indirekt påverkar kommunal räddningstjänst. I utredningen och det här kapitlet fokuserar vi på de uppgifter som direkt rör den brandförebyggande verksamheten och kommunal räddningstjänstverksamhet men berör även andra uppgifter.

Redan i tidigare kapitel har vi lämnat förslag angående MSB:s stöd till kommunerna och andra åtgärder för att förstärka och utveckla kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet.

Nu utvecklar vi vår syn på regleringen av den statliga tillsynen över kommunerna och den centrala tillsynen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), statens stödjande roll, övertagande av kommunal räddningstjänst, MSB:s nationella förstärkningsresurser samt delar av MSB:s uppdrag i övrigt.

10.1 Nuvarande reglering

10.1.1 Tillsyn

Staten utövar tillsyn över kommunerna genom länsstyrelserna och MSB. Länsstyrelserna utövar tillsyn inom respektive län medan MSB utövar den centrala tillsynen (5 kap. 1 § LSO). Utöver den egentliga tillsynen ska länsstyrelserna stödja kommunerna med rådgivning och information (1 kap. 5 § LSO).

Enligt förarbetena är avsikten att det primärt är länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över kommunerna medan MSB i först hand ska kontrollera och ge stöd till länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelsernas

tillsyn ska inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella målen, lagens verksamhetsmål och verksamhetsmålen i handlingsprogrammen. MSB:s tillsyn över kommunerna ska i första hand utövas genom en kontroll av länsstyrelsernas tillsynsansvar. MSB ska även lämna länsstyrelserna tillsynsvägledning, till exempel i form av resurstöd, samt bistå med kompetensutveckling av länsstyrelsernas tillsynspersonal.¹

Av förarbetena framgår att det är avsett att de statliga tillsynsmyndigheterna ska kunna ingripa mot enskilda, även om det endast bör ske i undantagsfall.² Tillsynsbegreppet i LSO är enligt förarbetena avsett att gälla själva kontrollfunktionen och inte inkludera rådgivning, information och stöd, eftersom det är särskilt reglerat.³

Liksom vid statlig tillsyn av kommunerna på de flesta andra områden har länsstyrelserna och MSB inte några ingripandemöjligheter direkt kopplade till tillsynen. Däremot kan regeringen, på framställan av MSB, besluta att ändra kommunala handlingsprogram (3 kap. 3 § tredje stycket och 8 § tredje stycket LSO och 3 kap. 5 § förordningen [2003:789] om skydd mot olyckor [FSO]).

10.1.2 Länsstyrelsernas övriga uppgifter

Länsstyrelserna har ett mycket brett uppdrag och ska ansvara för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. (1 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion, förkortas länsstyrelseinstruktionen). Länsstyrelsernas uppgifter spänner över många områden men det som framför allt har betydelse för den här utredningen är dess uppgifter i fråga om skydd mot olyckor, krisberedskap samt civilt försvar och höjd beredskap. Länsstyrelserna har flera uppgifter som direkt berör kommunernas verksamhet förutom det vi ovan nämnt om tillsyn samt om att stödja kommunerna med rådgivning och information.

Länsstyrelserna får vid en omfattande räddningsinsats ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av räddningsinsatsen och ska då utse räddningsledare (4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § FSO).

¹ Prop. 2002/03:119 s. 73–74.

² A. prop. s. 75 och 119.

³ Se även a. prop. s. 73.

Länsstyrelserna är också överinstans i förhållande till kommunerna. Kommunens beslut i frågor som rör LSO får alltså överklagas till länsstyrelsen (10 kap. 5 § andra stycket LSO). Länsstyrelsens beslut får sedan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsen beslutar, efter samråd med kommunen, vilka anläggningar som omfattas av regleringen i 2 kap. 4 § LSO om vissa skyldigheter när det gäller farliga verksamheter (2 kap. 3 § FSO).

Både kommunen och länsstyrelsen får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand (2 kap. 7 § LSO).

Länsstyrelserna har därutöver flera uppgifter som är betydelsefulla för kommunens brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst även om de inte direkt rör dessa områden. De har ett geografiskt områdesansvar vilket innebär att de ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt mellan den lokala och nationella nivån. De ska verka för samordning och gemensam inriktning av åtgärder före, under och efter en kris. De är också högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.⁴ Länsstyrelserna ska ansvara för statlig räddningstjänst och sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen. De har också ett ansvar för bland annat tillsyn enligt Sevesolagstiftningen.⁵

10.1.3 MSB:s övriga uppgifter

Förutom regleringen i LSO som endast anger att MSB ska utöva central tillsyn har MSB genom andra författningar ett betydligt vidare uppdrag som rör LSO och kommunal räddningstjänst.

Av FSO framgår att MSB har en normerande uppgift genom att myndigheten i flera avseenden får meddela föreskrifter i anslutning till LSO.

MSB:s uppdrag finns därutöver framför allt i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i det fortsatta MSB:s instruktion. Enligt 1 § i MSB:s instruktion ska MSB bland annat ansvara för skydd mot olyckor i

⁴ Se 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 4 och 6 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap för räddningstjänst samt 7 § länsstyrelseinstruktionen.

⁵ Se 4 kap. 15 § FSO respektive bland annat 15 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

den mån ingen annan myndighet gör det. MSB har dessutom flera specificerade uppgifter som direkt berör kommunal räddningstjänst.

MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder (1 § andra stycket 1 MSB:s instruktion).

Myndigheten ska vidare ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris (7 § första stycket MSB:s instruktion). MSB ska förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet, det så kallade Rakel-systemet (16 § MSB:s instruktion).

MSB ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Myndigheten ska kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna (10 § MSB:s instruktion). Myndigheten ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser (11 § MSB:s instruktion).

Myndigheten ska beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (12 § MSB:s instruktion).

MSB ska tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. Myndigheten ska vidare stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med organisationer med uppgifter inom krisberedskapsområdet (15 § MSB:s instruktion).

Som angetts i tidigare kapitel ska MSB även bedriva utbildning.

10.2 Statens tillsyn och stöd

10.2.1 Statens tillsyn över kommunerna är inte tillfredställande

Med LSO infördes en målstyrning av kommunernas verksamheter för skydd mot olyckor som ska ta sin utgångspunkt i nationella mål. I förarbetena anfördes särskilt att modellen med nationella mål som

statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion.⁶

Regeringen har i direktiven till utredningen anfört att den statliga tillsynen över kommunernas arbete med skydd mot olyckor har brister, främst på den regionala nivån. Flera utredningar och undersökningar bekräftar den bilden.

Statskontoret har år 2016 gjort en undersökning bland kommuner och kommunalförbund. Av de svarande ansåg 45 procent att den statliga tillsynen inte är ändamålsenlig och inte bidrar till verksamhetsutveckling inom området. Flera av de svarande lyfte fram att länsstyrelserna saknade tillräcklig kunskap och kompetens för att vara ett stöd för kommunernas arbete inom området.⁷

Riksrevisionen har i en granskningsrapport år 2015 kommit till slutsatsen att länsstyrelserna behöver förbättra tillsynsarbetet för att uppnå lagstiftarens intentioner. Riksrevisionen anförde att MSB hade uppmärksammat två huvudsakliga brister: dels att tillsyn görs för sällan, dels att länsstyrelserna avsätter för lite tid till denna. Riksrevisionens granskning bekräftade den bedömningen.⁸

MSB gör årsuppföljningar av länsstyrelsernas verksamhet enligt LSO genom frågeformulär till länsstyrelserna. Av svaren för år 2016 framgår att länsstyrelserna sammanlagt i landet lade ned tid motsvarande ungefär 7 årsarbetskrafter på tillsyn av kommunerna och ungefär 5 årsarbetskrafter på uppgifterna att lämna råd och information till kommunerna samt samordning med kommuner och andra statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst.⁹

Vid utredningens möten med företrädare för kommunala räddningstjänstorganisationer är det många som har angett att länsstyrelserna inte har tillräcklig kunskap och kompetens för uppgiften att utföra tillsyn och ge råd. I något fall har dock företrädare för kommunala räddningstjänstorganisationer tvärtom uttryckt att stödet från just deras länsstyrelse är bra.

Samtidigt har det från företrädare från länsstyrelserna till utredningen angetts att tillsynsvägledningen från MSB inte heller har varit tillräckligt utvecklande. Utredningen kan därvid också notera att

⁶ Prop. 2002/03:119 s. 34.

⁷ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, s. 145.

⁸ Riksrevisionen, *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (RiR 2015:18)*, s. 12.

⁹ MSB:s årsuppföljning av LSO avseende länsstyrelserna år 2016 (20 av 21 länsstyrelser svarade).

MSB inte har någon föreskriftsrätt i fråga om hur den statliga tillsynen ska utföras.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns tydliga brister med den nuvarande statliga tillsynen över kommunerna.

10.2.2 Regleringen av tillsynsansvaret kan förbättras

Det ansvar kommuner, länsstyrelser och MSB har enligt LSO är komplext. Det kan på ett övergripande plan konstateras att inom räddningstjänstområdet har de flera olika typer av uppgifter vardera. De har alla operativa uppgifter, tillsynsansvar samt lämnar råd och stöd. MSB har dessutom en normerande roll och även länsstyrelserna och kommunerna kan i begränsad omfattning meddela föreskrifter.

Regleringen av tillsynsrollerna i LSO är uppbyggt utifrån de tidigare mer vanligt förekommande begreppen lokal, regional och central tillsyn. Det är emellertid inte tydligt reglerat vad som ingår i dessa begrepp, särskilt vad gäller central tillsyn och den centrala tillsynsmyndighetens roll. Av det som anges om begreppet tillsyn och om den centrala tillsynen i förarbetena till LSO framgår att det inte avser samma slags uppgifter, trots att benämningen tillsyn används i båda fallen. Regleringen innebär vidare att en enskild kan bli föremål för tillsyn av tre olika myndigheter; kommunen, länsstyrelsen och MSB.

I skrivelsen 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (tillsynsskrivelsen) redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Även riksdagens finansutskott anförde att skrivelsen kan utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar.¹⁰ Bland annat anges i tillsynsskrivelsen att begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” inte bör användas. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat mellan centrala och regionala myndigheter samt kommuner bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt.¹¹

Det har från flera håll, bland annat från handläggare på MSB, framförts till utredningen att kommunerna ofta vänder sig direkt till MSB i stället för sin länsstyrelse för råd. Det kan innebära att länsstyrelserna sedan ska utöva tillsyn i frågor där MSB har lämnat råd.

¹⁰ Bet. 2009/10:FiU12.

¹¹ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 14–19.

Det finns också principiellt vissa problem med att blanda tillsynsuppgifter med andra uppgifter som normering och uppgifter för att främja verksamheten som att lämna rådgivning och annat stöd. Om en myndighet lämnar stöd eller specifika råd i visst avseende kan myndighetens opartiskhet ifrågasättas när myndigheten ska utöva tillsyn i det avseendet.¹²

Vi bedömer att regleringen av statens ansvar och befogenheter är i behov av förtydligade för en effektiv statlig tillsyn och ett bra stöd.

10.2.3 Statens tillsyn av kommunerna ska utföras av MSB

Förslag: Statens tillsyn över kommunernas verksamheter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska utföras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten ska även ge råd och information till kommunerna.

Statens tillsyn bör koncentreras

Ett problem med dagens tillsyn är att det finns för få resurser tilldelade till denna. Det finns helt enkelt ett behov av att mer resurser avsätts till tillsynen. Ett annat sätt som också kan effektivisera verksamheten vore att koncentrera tillsynen. Det gäller särskilt på det här området där det krävs personal med specifik kompetens.

Tillsynen av kommunernas verksamheter enligt LSO och uppgiften att stödja kommunerna med råd och information är komplex. Det gäller framför allt i de delar där tillsynen ska ta sin utgångspunkt i de nationella målen. Målstyrningen innebär att verksamheterna kan bedrivas på olika sätt och ska bygga på de lokala förhållandena. Vilka åtgärder som kan vara verksamma för att ordna ett skydd mot olyckor kan innefatta många överväganden av komplicerad natur som kräver djup sakkunskap, till exempel teknisk och organisatorisk kompetens. I de kommunala räddningstjänstorganisationerna finns sådan sakkunskap. Det kan vara svårt att utföra tillsynsuppdraget samt att hos kommunerna upprätthålla förtroende för den rådgivande rollen om den sakkunskapen inte finns hos tillsynsmyndigheten. Förutom

¹² Se t.ex. Statskontoret, *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, 2012, s. 10.

sakkunskap krävs också kompetens kopplat till rollen som tillsynsför rättare, till exempel allmän förvaltningskunskap.¹³

Det kan vara svårt att rekrytera medarbetare med tillräcklig kompetens eller få dem att utveckla kompetens om verksamheten inte är tillräckligt renodlad eller omfattande. Kvalitén på tillsynen blir också sämre om arbetsuppgifterna är sällan förekommande och erfarenhet inte kan byggas upp. Vidare torde arbetet bli mer stimulerande och som regel bättre utfört om flera personer arbetar med samma frågor så att de kan utbyta erfarenheter med varandra. Till det kommer personalsårbarheten om få personer arbetar med arbetsuppgifterna. Det blir särskilt påtagligt med den särskilda kompetens som behövs på detta område.

Den utveckling som skett under senare år där kommuner går samman i gemensamma räddningstjänstorganisationer kan också förväntas accelerera med utredningens förslag i kapitel 7. Räddningstjänstorganisationer går redan i dag över länsgränser och kan förväntas i än högre utsträckning göra det i framtiden. Anknytningen till en länsstyrelse framstår inte som lika betydelsefull i dessa fall. Antalet tillsynsobjekt minskar också med den utvecklingen och eftersom räddningstjänstorganisationerna blir större blir det också mer komplext att utföra tillsyn på dessa. Det talar också för att tillsynen kan ske av färre tillsynsmyndigheter med ett större geografiskt ansvarsområde.

Enligt utredningens mening har en effektiv statlig tillsyn över kommunerna mycket att vinna med en koncentrerad tillsyn till färre tillsynsmyndigheter.

Samtidigt finns det fördelar med att tillsynen över kommunerna sker av samtliga länsstyrelser. Det gäller framför allt tillsynens samband med länsstyrelsens övriga verksamhet enligt LSO och på andra angränsande områden. Det finns risk för att denna verksamhet kan bli lidande om uppgifter flyttas från en länsstyrelse eftersom det finnas mindre kompetens för kvarvarande uppgifter. Det kan också finnas andra samordningsfördelar med att ha näraliggande verksamhet i samma organisation.

Det sagda gäller framför allt länsstyrelsens uppgifter vid krisberedskap, under höjd beredskap, att besluta om vilka anläggningar som ska omfattas av 2 kap. 4 § LSO, som överklagandeinstans, vid

¹³ Jämför MSB, *Regeringsuppdrag: 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*, dnr 2010-4635, 2010.

statlig räddningstjänst och sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen, vid Sevesotillsynen samt vid övertagande av kommunal räddningstjänst. Även länsstyrelsernas uppgifter i fråga om riskhänsyn i samhällsplanering och riskbedömningar på miljöområdet kan påverkas. Beträffande övertagande av kommunal räddningstjänst föreslår vi i ett senare avsnitt att detta bör vara en uppgift för MSB.

Uppgifterna som rör krisberedskap och särskilt höjd beredskap (se även avsnitt 10.3 för en närmare beskrivning) är för närvarande föremål för beredning i Regeringskansliet, inte minst mot bakgrund av en delrapport av Försvarsberedningen i december 2017.¹⁴ Länsstyrelsernas närmare uppgifter kan alltså komma att förändras och det finns en inriktning där en ökad vikt i allmänhet läggs på frågor om höjd beredskap. Länsstyrelserna har behov av kompetens på räddningstjänstområdet vid fullgörandet av sina uppgifter rörande krisberedskap och höjd beredskap, något vi utgår från kommer vara fallet även i fortsättningen. Själva uppgifterna i sig behöver emellertid inte finnas på samma myndighet eftersom de är av olika slag och inte måste vara föremål för en nära samordning, även om de har beröringspunkter.

Detsamma gäller de övriga uppräknade uppgifterna.

Det är tydligt att det finns stora samordningsfördelar mellan flera av länsstyrelsernas övriga uppgifter samt tillsynen av och stödet till kommunerna men utredningen bedömer att det inte är avgörande.

En annan nackdel med att koncentrera tillsynsverksamheten är att den regionala och lokala förankringen blir sämre. Länsstyrelserna har en god överblick över länet. Den regionala förankringen i förening med att länsstyrelsernas har andra närliggande uppgifter gör att de kan ha kunskap om regionala och lokala händelser och förhållanden som kan ha betydelse för skyddet mot olyckor. Det kan till exempel vara vilka olycksrisker som finns och förändringar i infrastrukturen som kan påverka riskbilden. Vidare underlättar en geografiskt mer spridd tillsynsorganisation att en tätare kontakt med kommunerna. Länsstyrelsernas regionala förankring och kontakter med kommuner genom sin övriga verksamhet underlättar också dialog med kommunerna.

Det är argument som bör beaktas men väger enligt utredningens mening inte tungt mot behovet av en koncentration av tillsynen. Som nämnts ovan kan de kommunala räddningstjänstorganisationerna växa

¹⁴ Se Ds 2017:66.

utanför länsgränserna. Det är också viktigare med hög specialistkompetens än allmän kunskap om länet. De personliga tillsynsbesöken samt andra möten med kommunala företrädare behöver inte vara omfattande. MSB har till exempel inom ramen för sin tillsynsvägledning av länsstyrelserna uttalat att tillsyn bör ske i varje kommunal organisation minst två gånger per mandatperiod.¹⁵ Det kan enligt utredningens mening tjäna som utgångspunkt för hur många tillsynsbesök som är lämpligt att genomföra i genomsnitt.¹⁶ Det skulle i dag innebära cirka 75 tillsynsbesök årligen. Med tanke på att tillsynsbesök kan samordnas och flera sådana besök kan göras vid samma resor framstår det inte heller som praktiskt resurskrävande att genomföra även om tillsynsmyndigheten inte finns i kommunens geografiska närhet.

Utredningen har övervägt om länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna på andra sätt kan styras så att den blir tillfredställande. Det främsta möjliga styrmedlet för detta vore om MSB bemyndigas att meddela föreskrifter om länsstyrelsernas tillsyn för att främja en enhetlig och effektiv statlig tillsyn. Regeringen har också i tillsynsskrivelsen anfört att den myndighet som utför tillsynsvägledning bör ha möjlighet att föreskriva om tillsynen för att underlätta samordningen.¹⁷ En än mer utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna skulle också kunna få effekter.

Oavsett styrmedel framstår det som svårt att på ett effektivt sätt fördela tillräckliga resurser till tillsynen, eftersom det skulle krävas ett oproportionerligt beaktande av behoven för just denna tillsyn i förhållande till dess omfattning hos den enskilda länsstyrelsen. Verksamheten riskerar då att bli ineffektiv om behoven för en förhållandevis liten verksamhet får oproportionerligt genomslag för länsstyrelsernas organisering. Till det kommer att det är svårt för tillsynsför rättare att få tillräcklig erfarenhet med en verksamhet av mindre omfattning. De resurser som i dag avsätts är i genomsnitt ungefär en halv årsarbetskraft per länsstyrelse. Även om länsstyrelserna skulle tilldela fler resurser skulle det inte vara tillräckligt för en effektiv tillsyn. Utredningen bedömer alltså att det grundläggande problemet med att sprida ut en förhållandevis liten men specialiserad verksamhet på så

¹⁵ Se t.ex. MSB, *Sammanfattande rapport över tillsynsverksamheten vid MSB 2014*, dnr 2015-1100, 2015.

¹⁶ Det bör poängteras att resonemanget avser antal tillsynsbesök. En annan sak är tillsynens totala omfattning och inriktning. Tillsyn kan även göras som s.k. skrivbordstillsyn och antalet besök hos olika räddningstjänstorganisationer kan variera beroende på bedömningen av behovet av tillsyn.

¹⁷ Jfr regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 27–28.

många som 21 länsstyrelser inte kan avhjälpas med bibehållen organisering på ett sådant sätt att statens tillsyn blir effektiv. Den ordning som finns i dag fungerar inte och bör därför ersättas.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att tillsynsverksamheten koncentreras till en eller ett fåtal tillsynsmyndigheter.

Koncentration bör ske till MSB

En koncentration av tillsynsverksamheten kan ske till olika myndigheter.

Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta en ny myndighet för tillsynsuppgiften. Det skulle koncentrera verksamheten på ett effektivt sätt och myndigheten skulle kunna utföra en självständig tillsyn. För en förhållandevis begränsad verksamhet framstår dock merkostnaderna för en egen myndighet omotiverade i förhållande till att fördela tillsynsuppgiften på redan existerande myndigheter. En sådan myndighet, en räddningstjänstinspektion, skulle möjligen vara ett alternativ om den fick ett mer omfattande mandat på räddningstjänstområdet, bland annat omfattande statlig räddningstjänst. Det ryms emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag att överväga detta.

Koncentration bör i stället ske till en eller flera befintliga myndigheter. Där finns det två alternativ, koncentration till ett färre antal länsstyrelser eller till MSB.

Ett alternativ är att koncentrationen sker till färre länsstyrelser. Många andra ärendetyper har tidigare koncentrerats till en eller flera länsstyrelser och vissa länsstyrelser har fått särskilda uppgifter inom vissa områden. Några exempel på detta är följande. Tillsyn i fråga om stiftelser har koncentrerats till sju länsstyrelser, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län (9 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) samt 4 a § stiftelseförordningen (1995:1280). I promemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) föreslog en utredning att koncentration av ett antal verksamheter skulle ske utifrån vissa kriterier. Utredningen ledde till att ytterligare tretton verksamhetsområden koncentrerades till samma sju länsstyrelser, vilket inkluderade bland annat uppgifterna att utöva tillsyn över överförmyndare och överförmyndarnämnder, bevakningsföretag och pantbanker.¹⁸

¹⁸ Jämför riksdagsskrivelse 2011/12:135, bet. 2011/12:KU2 och prop. 2011/12:31.

I ett annat närliggande exempel har Uppsala, Kalmar, Hallands, Skåne och Västerbottens län särskilda uppgifter i fråga om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (4 kap. 29 § FSO).

En koncentration av verksamheterna till färre länsstyrelser skulle också kunna harmonisera med en utvecklingstrend där verksamheter i staten koncentreras till färre regioner. Försvarsberedningens förslag att en högre regional nivå ska inrättas och Indelningskommitténs förslag att koncentrera andra statliga myndigheter till sex regioner är sådana förslag som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Det är emellertid frågor som bör behandlas i ett större sammanhang och inte något utredningen bör föregripa.

Med den ordning som i dag finns på området för LSO och krisberedskap är det vår mening att en koncentration av verksamheterna till färre länsstyrelser skulle komplicera organiseringen på området. Det skulle i praktiken innebära att en ny nivå inrättades för kommunerna att förhålla sig mot. Kommunerna skulle fortfarande ha kontakter med sin länsstyrelse och MSB i närliggande frågor, medan denna nya nivå skulle tillkomma. Förhållandet mellan de länsstyrelser som får tillsynsuppgiften och övriga länsstyrelser skulle också kompliceras när alla länsstyrelser fortfarande har kvar många andra uppgifter i fråga om LSO och på andra närliggande områden.

Dessutom har koncentration till endast en specialiserad myndighet ännu större potential att effektivisera tillsynen och dessutom göra den enhetlig över hela landet. Paralleller kan dras till andra centrala tillsynsmyndigheter som till exempel Livsmedelsverket och Skolinspektionen. Inom räddningstjänstområdet finns också internationellt goda erfarenheter av central tillsyn (se bilaga 2 för en internationell utblick).

Vi menar att MSB har bäst förutsättningar att ordna en effektiv statlig tillsyn av kommunerna samt stödja dem med råd och information. Skalfördelarna blir som störst vid koncentration till en myndighet. Rekrytering av personal med rätt kompetens kan ges prioritet av myndigheten och underlättas av att det är en central specialiserad funktion som torde framstå som mer attraktiv för arbetstagare. Med endast en myndighet som utför tillsynen kan erfarenheter utbytas mellan medarbetare i vardagen och olika kompetenser komplettera varandra i utförandet av samma uppgift. Personalsårbarheten blir också mindre. I våra kontakter med företrädare för kommunal räddningstjänst har vi uppfattat att det finns ett högre förtroende för MSB än

för länsstyrelserna. Även om det finns en kritik som rör att MSB inte i tillräcklig omfattning prioriterar räddningstjänstfrågor och inte tar en tillräckligt stark roll på området. Det är i dag ofta naturligt för kommunerna att, snarare än hos länsstyrelserna, söka råd och information hos MSB.

Ett problem är att MSB har många uppgifter och kan bli mer splittrad i sitt uppdrag när myndigheten påförs en uppgift till. Det finns också risk för att MSB:s olika uppgifter som till exempel normgivning och myndighetens uppgift att lämna stöd på området för skydd mot olyckor sammanblandas med tillsynsrollen på ett sådant sätt att tillsynen inte upplevs opartisk.

Båda dessa problem kan dock minimeras genom att organisatoriskt fördela tillsynsuppgiften på en särskild tillsynsenhet, vilket enligt utredningens mening är lämpligt. Det finns även fördelar med att både granskningen av och stödet till kommunerna är placerad på samma myndighet. Till exempel kan erfarenheter från tillsynen enklare användas för att utveckla myndighetens stöd till kommunerna.

Problem med sammanblandning av roller finns också redan i dag hos länsstyrelserna. De utövar tillsyn samtidigt som de stödjer kommunerna och har många andra uppgifter som rör kommunerna. En renodling till en tillsynsenhet har potential att snarare minska det problemet.

En annan nackdel är att tillsynsför rättarna jämfört med i dag kan få sämre kännedom om kommunerna och det blir mer resor om tillsynsför rättarna inte är utspridda över landet.

Lokalkännedom är värdefullt. Det underlättar tillsynsuppgiften och ger bättre förutsättningar för dialog med kommunerna. Emellertid menar utredningen att det är underordnat den sakkompetens som behövs och som kräver en koncentrerad tillsyn. Den särskilda kunskapen om lokala och regionala förhållanden hos länsstyrelsen kan också på annat sätt tillvaratas. Det kan vara till exempel vara lämpligt att MSB i samband med sin tillsyn inhämtar synpunkter, samråder eller bistås av länsstyrelserna.

Vad gäller resor har vi ovan anført att antalet tillsynsbesök inte behöver vara stort. Tillsynsbesöken kan också effektiviseras genom att flera kommuner besöks på en tillsynsresa. Dessa invändningar är därför inte avgörande.

Dessutom kan även dessa negativa effekter minimeras. En tillsynsenhet kan till exempel organiseras med tillsynsför rättare som har an-

svar för ett geografiskt område för ökad kännedom om lokala förhållanden. Utlokalisering av personal är förstås möjlig om myndigheten skulle se ett behov av detta.

Det finns alltså flera sätt att organisera tillsynsverksamheten för att minimera de nackdelar en koncentration av verksamheten innebär. Samtidigt kan det finnas andra sätt att organisera för att som helhet ge en bättre och effektiv tillsyn. Utredningen menar att det inte finns anledning att frånga huvudregeln att myndigheter själva bör bestämma sin inre organisation.¹⁹ MSB bör självt bestämma hur myndigheten ska organiseras för att utföra tillsynsuppgiften.

Vi är sammantaget av uppfattningen att uppgifterna att utöva tillsyn av kommunerna samt ge råd och information till dem bör utföras av MSB. På det sättet kan den statliga tillsynen bli betydligt effektivare. De nackdelar som finns är inte betydande och kan minimeras.

10.2.4 MSB:s ansvar för tillsyn och stöd förtydligas

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

MSB ska nationellt samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information.

Myndigheten ska utöva tillsyn över kommunerna.

MSB ska utöva tillsyn över andra myndigheter i den mån tillsyn inte ska utföras av annan myndighet.

MSB ska enligt nuvarande regler utöva central tillsyn. Vad som ingår i begreppet är otydligt och det bör preciseras vilka uppgifter MSB ska ansvara för. En förändring i MSB:s uppgifter i förhållande till gällande rätt har vi föreslagit i föregående avsnitt. Nämligen att MSB, i stället för länsstyrelserna, bör utföra tillsyn över kommunerna samt ge råd och information till dem. Med det följer också att MSB:s tidigare uppgift med tillsynsvägledning av länsstyrelsernas tillsyn bortfaller.

Vi ger i det följande vår syn på vad som bör ingå i MSB:s uppgifter som tillsynsmyndighet.

¹⁹ Jfr 4 § 2 myndighetsförordningen (2007:515).

MSB ska främja lagefterlevnad

Verksamhetsområdets komplexa karaktär och antalet aktörer som agerar på området gör att det krävs en central förvaltningsmyndighet som är sammanhållande och på ett nationellt plan vidtar åtgärder för att stimulera lagefterlevnad och verkar för att syftet med lagen ska förverkligas. Förutom tillsyn och rådgivning i specifika fall behövs det alltså stöd och åtgärder på ett generellt och nationellt plan.

Det kan vara att utfärda föreskrifter i anslutning till lagen för att syftet med lagen ska realiseras. MSB får också ett förstärkt mandat genom flera av utredningens förslag att MSB bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter i anslutning till lagen. Vidare är det fråga om att ge ut allmänna råd och utarbeta vägledningar för tillämpning av lagen och dess föreskrifter. MSB kan också vidta andra åtgärder som att utveckla stödsystem för kommunerna, utföra nationella utvärderingar, genomföra informationskampanjer, ge utbildningar eller andra åtgärder som syftar till att hjälpa enskilda, kommuner och andra myndigheter att följa lagen och lagens syfte.

Det är fråga om åtgärder som ofta benämns som främjande av lagefterlevnad men också normerande uppgifter som ju syftar till att främja syftet med lagen. Uppgifterna att vara normerande och främjande hålls ofta isär men det kan vara svårt att ange var de börjar och slutar. Att föreskrifter är normering är klart. Allmänna råd får också i praktiken oftast en normerande roll även om de inte är formellt bindande. Vägledningar kan även de i praktiken få normerande verkan, trots att de ofta har ambitionen att ge information om gällande rätt snarare än att vara normerande.

Vi menar att det angivna bör regleras så MSB har en uppgift för att på nationell nivå främja efterlevnaden av LSO. Den föreslagna regleringen anger endast syftet med myndighetens verksamhet i den här delen och ger en vid ram för vad myndigheten bör vidta för konkreta åtgärder utifrån vad som är mest effektivt. Det kan noteras att det i annan författning, särskilt i myndighetens instruktion, särregleras att MSB ska utföra flera uppgifter som faller inom denna ram.

MSB ska utöva tillsyn av kommunerna samt stödja och samordna kommunerna

Begreppen

Vad gäller MSB:s uppgifter direkt i förhållande till kommunerna så finns det anledning att först beröra de begrepp som används. En utgångspunkt vid bedömningen av hur uppgifterna bör regleras är regeringens tillsynsskrivelse. I skrivelsen anges att begreppet tillsyn främst bör användas i fråga om en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Granskningen ska också vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. I den definitionen av tillsynsbegreppet ingår inte råd och information. I tillsynsskrivelsen anges vidare att en statlig myndighets råd, stöd, uppföljning, utvärdering och samordning av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning.²⁰

Det kan uttolkas en begreppsskillnad i tillsynens granskande funktion jämfört med de granskande elementen i tillsynsvägledningen, som består av uppföljning och utvärdering. Tillsyn är främst avsett att vara en mer strikt legalistisk kontroll av att tydliga regler följs medan utvärdering och uppföljning kan vara en mer omfattande granskning av verksamheter som kan ta in andra aspekter.²¹

Vad gäller tillsynsbegreppet i LSO avser det enligt förarbetena till lagen kontrollfunktionen och inte rådgivning, information och stöd eftersom det är särskilt reglerat.²² Tillsynsbegreppet såvitt avser kommunernas tillsyn över enskilda harmoniserar således med uttalandena i tillsynsskrivelsen. Däremot finns inte tillsynsvägledning som begrepp i LSO (även om det återfinns i dess förarbeten såvitt avser MSB:s verksamhet mot länsstyrelserna). Det finns inte heller i lagen eller dess förarbeten några indikationer på att den statliga tillsynen av kommunerna ska behandla kommunernas verksamheter på olika sätt. Det vill säga att, vilket skulle kunna vara en utgångspunkt utifrån tillsynsskrivelsen, utöva tillsynsvägledning av kommunernas tillsyn och tillsyn över kommunernas andra verksamheter.

²⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 14–19 och s. 27–28.

²¹ Jfr Statskontoret, *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 24.

²² Se prop. 2002/03:119 s. 73.

Det är enligt utredningens mening inte heller lämpligt att nu reglera granskningen av kommunernas tillsyn och deras övriga uppgifter enligt LSO på olika sätt. Kommunernas olika åtgärder inom sin brandförebyggande verksamhet är avsedda att vara i någon mån utbytbara och anpassade till lokala förhållanden. Kommunernas tillsyn är en del i detta system. Statens granskning bör omfatta kommunens tillsynsverksamhet på lika villkor som för kommunens övriga brandförebyggande verksamhet. Det blir än mer tydligt vad gäller statens granskning av kommunens ansvar för sotning, som är en faktisk verksamhet, och brandskyddskontroll, som är en form av tillsyn. Dessutom med den adderade komplikationen att verksamheterna ofta bedrivs på entreprenad. Det framstår som ett onödigt komplicerat och ineffektivt system att statens granskning av hur kommunen uppfyller alla dessa olika uppgifter ska regleras på olika sätt.

Till detta kommer att MSB:s uppgifter som snarare hör samman med tillsynsvägledning, nämligen samordning samt uppföljning och utvärdering inte är förbehållen statens granskning av kommunens tillsyn. Sådana moment finns, vilket vi utvecklar nedan, även i förhållande till räddningstjänstverksamheten.

Vi är därför av uppfattningen att MSB:s kontroll av kommunernas verksamheter bör omfattas av samma begrepp och regleras enhetligt. Det är fråga om en självständig granskning som avser kontroll av att kommunen uppfyller sina skyldigheter enligt LSO och föreskrifter meddelade i anslutning till lagen. I nästa avsnitt utvecklar vi också att MSB bör ha ingripandemöjligheter. Detta bör benämnas tillsyn. Övriga delar i det som brukar benämnas tillsynsvägledning får regleras särskilt och bör också omfatta kommunens andra verksamheter.

Detta innebär visserligen att MSB ska utöva statlig tillsyn över kommunens tillsyn, vilket inte är linje med utvecklingen av terminologin på de flesta rättsområden. Det är emellertid inte unikt. Statens skolinspektion utövar tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar över viss verksamhet som bedrivs av andra än offentliga huvudmän.²³

MSB:s uppdrag i den här delen bör därför delas upp i tre delar. Mynigheten bör samordna kommunerna, stödja dem med råd och information samt utföra tillsyn.

²³ Se 26 kap. 3 § första stycket 4 skollagen (2010:800).

Samordning

MSB bör ha ett uppdrag att på ett nationellt plan samordna kommunerna. Det kan göras på olika sätt. På de områden myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter är det ett naturligt sätt att samordna kommunerna. Men även andra styrmedel kan användas som utvecklande av nationella strategier, diskussion och information direkt till företrädare för kommunerna samt allmän kunskapsspridning. Samordning kan ske i den brandförebyggande verksamheten i allmänhet och särskilt i fråga om kommunernas tillsyn. Det gäller också i räddningstjänstverksamheten. Det krävs, som vi anförde i kapitel 6, nationell samordning i räddningstjänstverksamheten för att större räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Vårt förslag i det kapitlet att MSB ska få rätt att meddela föreskrifter om ledningssystemet vid räddningsinsatser är ett sådant exempel. Det kan på många områden finnas ett värde i att samordna kommunerna även om MSB inte har föreskriftsrätt. Till exempel i fråga om kompatibiliteten mellan olika kommuners materiel. Även om MSB har denna uppgift så är det kommunernas eget ansvar att samordna sig lokalt och regionalt för att ha tillräcklig förmåga att genomföra räddningsinsatser.

Stödja med råd och information

Vidare bör MSB ha i uppgift att stödja enskilda kommuner direkt med råd och information. Det är en uppgift som i dag ankommer på länsstyrelserna och som vi i föregående avsnitt föreslagit ska lämnas över till MSB. Det finns två delar i ett sådant stöd. För det första bör MSB i anslutning till sin främjande uppgift lämna stöd direkt till kommunerna. Det kan till exempel vara om en kommun vill ha råd och information om hur ett allmänt råd förhåller sig till deras verksamhet. Det kan också vid upprättande av handlingsprogram vara stöd i fråga om dimensionering av verksamheten i förhållande till kommunens risker. För det andra bör råd och information lämnas i anslutning till granskning i de fall det inte finns anledning att ingripa med tillsynsverktygen (se nedan).

I det här sammanhanget kan särskilt nämnas att kommunerna inför antagande av handlingsprogram i dag ska samråda med länsstyrelserna. Länsstyrelserna har i sin stödjande funktion då lämnat synpunkter på

handlingsprogrammet. Vi har i kapitel 4 angett att samråd ska ske med de myndigheter vars verksamhet påverkas av en förändring i handlingsprogram. Det kommer däremot inte finnas någon obligatorisk skyldighet att samråda med MSB som stödjande myndighet eller tillsynsmyndighet. Stöd bör inte vara obligatoriskt och tillsyn bör ske i efterhand. Däremot kan kommunerna begära stöd av MSB i särskilda frågor i handlingsprogrammen och myndigheten bör då lämna råd och information. Kommunerna ska tillställa bland andra MSB nya handlingsprogram vid betydande förändringar i dessa. Därigenom säkerställs att tillsynsmyndigheten kan granska att kommunerna följer gällande rätt.

Tillsyn

MSB ska i stället för länsstyrelserna utöva tillsyn över kommunerna.

Vi vill först påpeka betydelsen av, som vi anført i föregående avsnitt, att organisering sker så att granskningsfunktionen särskiljs från de främjande och samordnade uppgifterna samt övrigt stöd till kommunerna. En granskningsfunktion ska framför allt utföra uppgiften tillsyn. Samtidigt kan delar av skyldigheten att lämna råd och information till kommunen på det här området lämpligen ske av granskningsfunktionen i samband med granskning av kommunerna. Att lämna råd och information kan nämligen ofta vara ett effektivt sätt att främja regelefterlevnad hos kommunerna. Vi utvecklar i det följande vad som ingår i tillsynen och hur den förhåller sig till att lämna råd och stöd.

När det gäller själva tillsynen bör det först hållas i minnet att den kan endast avse regelefterlevnad och bör alltid utgå från en regel i LSO eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (även om andra omständigheter användas för att tolka till exempel de allmänt hållna nationella målen). Tillsynen kan delas upp i följande två kategorier.

Det finns i LSO, FSO och MSB:s föreskrifter konkreta skyldigheter för kommunerna och om utredningens förslag i andra delar genomförs kommer det finnas fler sådana skyldigheter än i dag. Sådana skyldigheter är till exempel upprättande av aktuella handlingsprogram, behörighetskrav för viss personal och utredningens förslag på samverkan med andra kommuner. Det är en uppgift för MSB att

vid tillsyn av kommunernas verksamheter kontrollera kommunernas regelefterlevnad i dessa delar.

Beträffande den å andra sidan grundläggande frågan om ambitionsnivån på de kommunala verksamheterna så utgår denna från de nationella målen. Först bör påpekas att med hänsyn till LSO:s grundläggande idé om målstyrning bör kvalitén i första hand kontrolleras i förhållande till resultatet och inte hur resultatet åstadkoms.²⁴ Där det är särskilt reglerat att verksamheten ska ordnas på visst sätt ska tillsynen däremot givetvis, som ovan angetts, även avse detta.

Det har för länsstyrelserna varit och kommer alltjämt med utredningens förslag vara förenat med svårigheter för MSB att utföra en skarp tillsyn av kommunernas skyldigheter med avseende på kvalitén på det skydd kommunerna ska leverera medborgarna. Det finns inte tydliga nationella definitioner av vilken nivå resultatet ska nå. Det är inte heller avsikten. Det är, som vi påpekat i tidigare kapitel, i första hand en fråga för kommunerna själva att inom ramen för det kommunala självstyret besluta om den närmare utformningen av skyddet.

I vissa fall kan det dock vara tydligt att en kommun inte når upp till de nationella målen. Det kan vara om kommunen har en helt otillräcklig förmåga att göra räddningsinsatser inom en rimlig tid i vissa områden eller gör tillsynsbesök i en omfattning som är helt otillräcklig utan att kompensera genom att utföra andra åtgärder för att öka skyddet mot olyckor. Det kan också vara om en kommun upprätthåller en förmåga som är betydligt lägre än vad andra kommuner med jämförbara förutsättningar gör. MSB:s möjligheter att göra sådana bedömningar kommer också att förbättras med utredningens förslag om likformiga handlingsprogram, eftersom kommunernas skydd mot olyckor blir mer jämförbart. Det är inte heller uteslutet att MSB i sin främjande kapacitet ser ett behov av att utfärda allmänna råd på området som kan vara till ledning vid tillsynen av kommunerna. Det är nödvändigt för MSB att göra utvärderingar av kommunernas underlag för sin dimensionering för att kunna ingripa inom ramen för sin tillsyn i dessa fall.

När kommunerna inte påtagligt avviker från de nationella målen är det i den här delen främst genom råd och information till kommunerna som MSB i sin granskande verksamhet mot enskilda kommuner kan verka för att öka effektiviteten i kommunernas verksamheter. Det kan jämföras med att granskning av kvalitén på verksamheter inom andra

²⁴ Se prop. 2002/03:119 s. 74.

områden är särreglerad som en uppgift utanför tillsynen.²⁵ Vi har tidigare anfört att det kan finnas problem med att en granskande funktion lämnar råd och information eftersom de kan komma utföra tillsyn på åtgärder som vidtagits till följd av dess råd. När en granskning har genomförts och det har konstaterats att avvikelserna inte föranleder ett användande av tillsynsverktygen är emellertid den risken minimal. Det utgör därför inte något hinder för en granskande funktion att lämna råd och information i samband med en granskning. Beroende på vilket stöd som behövs kan det förstås också vara lämpligare att hänvisa till myndighetens mer renodlat stödjande funktioner.

MSB:s tillsyn i övrigt

Vad gäller tillsyn över statlig räddningstjänst bör det liksom i dag ankomma på regeringen att närmare bestämma hur den ska utövas. Den kan anmärkas att MSB utövar tillsyn av frågor som rör samordningen mellan de statliga räddningstjänsterna samt planläggning av räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen (5 kap. 1–2 §§ FSO).

För övriga uppgifter som enligt LSO och anslutande föreskrifter ankommer på statliga myndigheter bör MSB utöva tillsyn. Det berör för närvarande bara länsstyrelserna.

Enligt utredningens mening bör MSB inte i LSO ha något särskilt uppdrag att direkt till enskilda i särskilda fall lämna råd och information. Det är i stället en uppgift som ankommer på kommunerna. Där emot kan vi notera att även MSB har en begränsad serviceskyldighet mot enskilda enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Inom ramen för den centrala tillsynen enligt LSO har det tidigare varit möjligt för MSB att utföra tillsyn av enskilda. Utredningen menar att flera myndigheter inte bör ha ansvar för samma tillsynsuppgifter. En viktig utgångspunkt vid organiserande av tillsyn är att undvika otydlighet och överlappande ansvar mellan olika tillsynsmyndigheter.²⁶ Endast kommunerna bör i fortsättningen kunna utöva tillsyn över enskildas skyldigheter enligt lagen. I den mån MSB ser behov av utveckling av kommunernas tillsyn får det ske genom påpekanden till och ingripande mot kommunerna.

²⁵ Se framför allt 26 kap. 19–20 §§ (skollagen 2010:800). Jämför dessutom med ovanstående diskussion om begreppen tillsyn och tillsynsvägledning.

²⁶ Jfr Statskontoret, *Tänk till om tillsynen*, s. 85.

10.2.5 Nya ingripandemöjligheter införs

Förslag: Möjligheten för regeringen att vid mycket allvarliga brister inom en kommuns förebyggande verksamhet eller räddningstjänst kunna besluta om ändring i en kommuns handlingsprogram tas bort.

I stället ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet till ingripande mot kommunerna i form av föreläggande att åtgärda brister inom förebyggande verksamhet eller räddningstjänst. Myndigheten bör vidare när en kommun inte följt ett föreläggande eller det annars föreligger särskilda skäl ha befogenhet att utfärda föreläggandet vid vite.

Kommunerna ska kunna överklaga föreläggandena till allmän förvaltningsdomstol.

Normalt bör MSB sträva efter att genom dialog, rådgivning och påpekanden hjälpa kommunerna att följa reglerna i LSO. Kommunernas eget ansvar för verksamheterna bör med intern kontroll och revision vara den naturliga garantin för att kommunerna ska fullgöra sina skyldigheter enligt LSO. För att regelverket ska bli effektivt finns det dock behov av tydligare befogenheter för tillsynsmyndigheten.

Enligt LSO har regeringen i dag befogenhet att ändra kommuners handlingsprogram. Avsikten är enligt förarbetena att regeringen ska ändra handlingsprogram endast som yttersta utväg efter att kommunerna inte rättat sig efter länsstyrelsens påpekanden.²⁷ Regeringens möjlighet att besluta att ändra handlingsprogram är numera en ovanlig bestämmelse. Regleringen har sin bakgrund i att kommunens brandordning tidigare skulle underställas länsstyrelsens, och i vissa fall regeringens, prövning.²⁸ I LSO får regeln närmast funktionen av ett ingripande. Det kan ifrågasättas om det är en effektiv ordning. Bara i det att länsstyrelserna i dag måste lyfta frågan till regeringen kan verka hämmande för dem att använda möjligheten, även när de anser att det vore befogat. Den direkta verkan av att regeringen skulle ändra ett handlingsprogram är att själva programmet ändras. Kommunerna kan normalt sett förväntas ändra sin verksamhet i enlighet med ett sådant beslut men det kan inte sanktioneras. Regeringen har inte heller under tiden sedan LSO:s tillkomst ändrat ett handlingsprogram.

²⁷ Prop. 2002/03:119 s. 108.

²⁸ Se 2 § Brandstadgan (1962:91) och prop. 1985/86: 170 s. 58.

Enligt utredningens mening är bestämmelsen otidsenlig, en ineffektiv sanktion och sällan använd. Vi föreslår att regleringen tas bort.

Däremot finns det behov av andra möjligheter till ingripande på området med hänsyn till att kommunernas verksamhet inom området för skydd mot olyckor är grundläggande för tryggheten i samhället. Kommunerna kan normalt förväntas följa regelverket. I undantagsfall kan det dock hända att så inte sker även efter påpekanden från MSB. För en stärkt tillsyn behövs det i dessa fall tillgång till effektiva befogenheter för tillsynsmyndigheten. Förutom att befogenheterna i sig i kan användas för att åstadkomma regelefterlevnad innebär förekomsten av dessa att MSB:s påpekanden kan förväntas få större tyngd.

De möjligheter till ingripande som bör finnas ska syfta till att åstadkomma rättelse i det fåtal fall där regelefterlevnad inte kan åstadkommas på annat sätt.

Enligt tillsynsskrivelsen bör såväl vid tillsyn liksom vid tillsynsvägledning av enskilda kommuners tillsyn finnas möjlighet att ingripa genom förelägganden med krav på åtgärder.²⁹

Enligt utredningens mening är ett föreläggande om att åtgärda brister ett lämpligt ingripande även i fråga om statens tillsyn över kommunerna enligt LSO. MSB bör därför ha befogenhet att utfärda föreläggande med krav på åtgärder för att avhjälpa de brister som konstateras. Därvid bör de åtgärder som kommunen ska vidta för att avhjälpa bristerna specificeras. Kommunen har dock möjlighet att välja ett annat sätt för att avhjälpa bristerna.

För en reell sanktion krävs det emellertid mer ingripande befogenheter än endast ett föreläggande. Åtgärdsföreläggande kan ofta förenas med vite och är den reella sanktion som enligt utredningens mening bör övervägas även på detta område. När kommunen uppträder närmast i egenskap av ett privaträttsligt subjekt kan den föreläggas vite.³⁰ Statliga tillsynsmyndigheter har däremot mer sällan ekonomiska sanktionsmöjligheter mot kommunen när det gäller brister i dess offentligrättsliga verksamhet. Det kan till exempel noteras att regeringen, såvitt avser tillsynsvägledning av kommunernas tillsyn, i tillsyns-

²⁹ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 35–38 och 44.

³⁰ T.ex. får Arbetsmiljöverket, även mot kommuner i dess egenskap av arbetsgivare, besluta om föreläggande eller förbud i förening med vite och besluta om rättelse på arbetsgivarens bekostnad (7 kap. 7 § arbetsmiljölagen [1977:1160]) och för den delen får kommuner i sin egenskap av fastighetsägare meddelas föreläggande och förbud i förening med vite (5 kap. 2 § LSO).

skrivelsen bedömt att tillsynsvägledningsmyndigheten bör ha tillgång till föreläggande men inte ekonomiska sanktioner.³¹ Uttalandet gäller visserligen specifikt tillsynsvägledning men är ett uttryck för den återhållsamhet som visats när det gäller ekonomiska sanktioner mot kommuner i dess offentligrättsliga kapacitet.³²

Det finns dock exempel på när statliga tillsynsmyndigheter har möjligheter att utfärda reella sanktioner mot kommuner även när den inte fullgör sina offentligrättsliga skyldigheter. När det gäller kommunens skyldighet att ordna vattentjänster utövar länsstyrelsen tillsyn och får utfärda föreläggande med vite.³³ I fråga om skolan förekommer flera olika alternativa sanktionsmöjligheter som kan rikta sig mot kommuner. Det finns förelägganden med vite, utförande av statliga åtgärder på kommunens bekostnad och temporärt förbudande av verksamheten.³⁴ Vidare har Inspektionen för vård och omsorg bland annat befogenheter att även mot kommuner i vissa fall meddela vitesförelägganden och förbjuda verksamhet.³⁵

Det har i flera sammanhang påpekats att ärenden med viten kan dra ut på tiden eftersom det normala förfarandet för viten kan vara tidsödande och tungrovt. Detta eftersom överklagande kan ske vid utfärdandet och vid utdömandet av vitet.³⁶ I fråga om tillsynen i det här fallet kan det dock förväntas bli få fall som sanktionsmöjligheten alls behöver tillgripas och kommunerna kan i vart fall förväntas åtgärda brister vid ett lagakraftvunnet föreläggande vid äventyr av vite.

Sammantaget kan vi notera att det finns en återhållsamhet i att låta statliga tillsynsmyndigheter ha tillgång till ekonomiska sanktioner mot kommunerna i deras offentligrättsliga kapacitet, men det förekommer. Normalt kan i stället kommunerna förväntas följa förelägganden från statliga tillsynsmyndigheter. Frågan är om det är angeläget med ytterligare sanktion på detta område.

Kommunernas verksamhet för skydd mot olyckor är en viktig samhällsfunktion som är grundläggande för tryggheten i samhället. Det talar för att det är särskilt angeläget att inom detta området åstadkomma rättelse om det finns brister. Utredningen menar därför

³¹ Regeringens skrivelse 2009/10:79, s. 37–38.

³² Se prop. 2004/05:72 s. 30–32 för ett annat fall där regeringen på livsmedels- och djurskyddsområdet vid övervägande fann att vite inte borde kunna föreläggas men uteslöt inte att sådana sanktioner i framtiden kunde övervägas.

³³ Se 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³⁴ Se 26 kap. skollagen (2010:800).

³⁵ Se 13 kap. 5, 8 och 9 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

³⁶ SOU 2004:100 s.193–194.

att det är nödvändigt att tillsynsmyndigheten har befogenheten att förena föreläggandena med vite. Ett vitesföreläggande bör dock meddelas i sista hand efter att alla andra åtgärder som dialog, påpekanden och föreläggande har uttömts utan att rättelse vidtagits. Det bör lagtekniskt markeras genom att vitesföreläggande får meddelas endast när en kommun inte har följt ett tidigare föreläggande eller det annars föreligger särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan tänkas föreligga vid tidigare upprepade brister hos en kommun som inte åtgärdats.

I tidigare brandlagstiftning kunde förelägganden riktas inte bara mot kommunen utan även mot tjänstemän. Med hänsyn till räddningschefens egna ansvar för räddningstjänstverksamheten skulle det kunna övervägas i fråga om denne. Det är dock kommunen som har det övergripande ansvaret för verksamheten och räddningschefen är beroende av de förutsättningar politiska organ och eventuellt överordnade chefer ger för att bedriva verksamheten. Enligt utredningens mening bör därför förelägganden, med eller utan viten, endast kunna riktas mot kommunen.

Den nya förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, träder i kraft den 1 juli 2018. Vi bedömer att den är tillämplig på förfarandet hos MSB. Med de ändringar som införs genom den nya lagen kommer kommunen som part att ha tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Det gäller bland annat kravet på kommunicering av material innan MSB fattar beslut (25 § FL). Några ytterligare förfaranderegler för förfarandet hos MSB behövs inte.

För vitesförelägganden gäller lagen (1985:206) om viten i tillämpliga delar. En fråga som vi vill beröra är vitets storlek. Av lagen framgår bland annat att vite kan föreläggas som fast vite eller löpande vite. Oavsett om det är fråga om fast eller löpande vite kan det vara särskilt svårt att bestämma storleken på detta för kommuner. Avsikten med vitet är att det ska vara så stort att det medför att den som föreläggs rättar sig efter detta. Det kan vara svårt att veta vilket belopp som får berörda befattningshavare i en kommun att rätta sig efter ett föreläggande. Enligt utredningens mening kan det antas att de i vart fall är ekonomiskt rationella med kommunens medel. En utgångspunkt bör därför vara att ett vite ska sättas till ett belopp som klart överstiger det belopp som det skulle kosta kommunen att utföra de åtgärder som behövs för att rätta till bristerna.

Föreläggandena bör kunna överklagas. Förelägganden överklagas i regel till domstol. Förevarande förelägganden är en form av styrning av offentlig verksamhet, vilket är ett område där regeringen har en sådan ställning att det skulle kunna övervägas om regeringen ska kunna överpröva ärendena.³⁷ Det torde också vara fråga om ett fåtal ärenden som inte blir alltför betungande för regeringen. Samtidigt bör särskild vikt läggas vid det kommunala självstyret. Enligt utredningens mening är det mer förenligt med principen om det kommunala självstyret att staten i första hand styr kommuner med författningar och i den mån dessa behöver tolkas bör det ske av självständiga domstolar. Utredningen menar därför att föreläggandena bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Avslutningsvis bör det påpekas att räddningstjänsten är kommunernas ansvar som säkerställs via de kommunala styrsystemen och kontrolleras genom den kommunala revisionen. Om MSB vid sin tillsyn noterar avvikelser kan MSB också sända en kopia av sin tillsynsrapport till den kommunala revisionen.

10.2.6 Tydliggörande av förfarandebefogenheter

Förslag: Det bör tydliggöras att statliga tillsynsmyndigheter har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

För att en tillsyn ska kunna utföras krävs att tillsynsmyndigheten kan ta del av handlingar och få upplysningar om tillsynsobjektet. Det bör därför finnas en skyldighet att lämna ut handlingar och ge upplysningar till tillsynsmyndigheten.

I 5 kap. 2 § LSO (som i huvudsak motsvaras av tidigare 55 och 56 §§ RåL) finns regler om vissa befogenheter för tillsynsmyndigheterna. Nuvarande ordalydelse av lagtexten ger intrycket av att statliga tillsynsmyndigheter vid utövande av tillsyn mot kommuner och statliga myndigheter har samma befogenheter som vid tillsyn mot enskilda.³⁸ Det framgår dock av förarbetena att så inte är avsett

³⁷ Enligt prop. 1983/84:120 s. 11–16 bör endast förvaltningsbeslut som behöver ett ställningstagande från regeringen som ett politiskt organ överklagas till regeringen.

³⁸ Uttrycket ”i enskilda fall” används oftast inte för att beteckna beslut rörande enskilda utan för att beteckna beslut i det särskilda fallet, dvs i den här kontexten förvaltningsbeslut.

att vara fallet vad gäller förelägganden och förbud med eller utan vite i andra och tredje stycket i bestämmelsen. Detsamma kan antas vara fallet vad gäller de straffsanktionerade så kallade förfarandebefogenheterna i första stycket.³⁹ Oklarheterna bör dock undanröjas vid översynen av lagtexten genom att 5 kap. 2 § LSO tydliggörs till att endast omfatta kommunens tillsyn över enskilda.

En ny bestämmelse om statliga tillsynsmyndigheters rätt till handlingar och upplysningar bör därmed införas. Den bör omfatta alla statliga tillsynsmyndigheter enligt LSO.

10.3 Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst förändras

Förslag: Staten bör även i fortsättningen ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Bestämmelsen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som reglerar detta bör dock förtydligas och begränsas. Den myndighet regeringen bestämmer ska få ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller när det finns synnerliga skäl för ett övertagande.

Det bör i förordning anges att det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som får överta ansvaret. En förändring av detta kan behöva ske beroende på utfallet av den pågående utvecklingen inom områdena för höjd beredskap och krisberedskap.

Staten bör få ta över kommunernas räddningstjänst

Vid omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet (4 kap. 10 § LSO). Regeringen har föreskrivit att länsstyrelsen får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna (4 kap. 33 § FSO).

³⁹ Både utifrån att den är straffsanktionerad och med tanke på dess bakgrund i 18 a § brandlagen (1974:80).

MSB har redan år 2013 i en rapport angett att trenden pekar på att det blir mer sällsynt att övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst sker vid större händelser.⁴⁰ Vi har tidigare lämnat förslag som syftar till att skapa större samverkansstrukturer mellan kommuner. Det innebär att kommunerna kommer att bli än mer rustade att hantera även de mest komplicerade och omfattande räddningsinsatserna. Frågan är om det alltså bör finnas en möjlighet för staten att vid omfattande räddningsinsatser överta ansvaret för räddningstjänsten.

MSB har i sina allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst lämnat vägledning om vilka förhållanden som bör föreligga för att länsstyrelsen ska ta över ansvaret. Det är fråga om att det ställs så stora krav på ledning, uthållighet eller överblick över och tillgång till resurser att de berörda kommunerna inte klarar av att möta detta. Det kan också vara om det finns stora svårigheter med samverkan och samordning eller om kommuner begär att länsstyrelsen tar över ansvaret.⁴¹

Ett problem med övertagande är att det innebär en överflyttning av ansvaret för endast en del av samhällets hantering av omfattande och komplexa händelser. Vid omfattande samhällsstörningar kan räddningsinsatsen enligt LSO vara endast en del av hanteringen, även om det är en avgörande del. Andra kommunala verksamheter tas inte över och ska hantera händelsen. Ett övertagande avser alltså endast en del av kommunens ansvar vilket kan innebära svårigheter. Samtidigt bör inte svårigheterna med denna aspekt överdrivas. Vid en stor händelse är även andra aktörer inblandade och samverkan ska även ske med dem.

Utredningen menar att staten i första hand bör stödja kommunerna för att de ska klara av även de mest omfattande eller komplicerade räddningsinsatserna. MSB har såväl i sin instruktion som enligt utredningens förslag ansvar för att lämna sådant stöd. Ett övertagande bör undvikas till förmån för att lämna stöd.

Vi menar dock att det även i framtiden i undantagsfall kan uppstå situationer där ett övertagande behöver ske. Det kan vara när kommunen i ett särskilt fall av någon anledning inte alls klarar av att ut-

⁴⁰ MSB, *MSB:s förmåga att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst: Rapportering av regleringsbrevsuppdrag nr 28*, s. 29.

⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5), s. 4.

föra en adekvat räddningsinsats eller när det föreligger samverkanssvårigheter när en olycka berör flera kommuner. Möjligheten till övertagande bör därför finnas kvar.

Frågan är vad som bör kunna bli föremål för övertagande. Det går att tänka sig olika avgränsningar av ett övertagande av det kommunala ansvaret, men det som framstår som rimligast är att antingen räddningsinsatsen eller hela räddningstjänstverksamheten övertas.

Det är emellertid svårt att definiera gränserna för ett övertagande som baseras på begreppet räddningsinsats. Bedömningen av vad som är en eller flera räddningsinsatser kan variera. Andra frågor som kan uppkomma är också vem som ansvarar för räddningsinsats om det sker ytterligare orelaterade olyckor alldeles i närheten av den skadep plats där staten övertagit en räddningsinsats. Vad som övertas och vad som ligger kvar på kommunen kan bli otydligt.

Vi menar att det som är avgörande för frågan är att en räddningsinsats, som vi tidigare har anfört i kapitel 6 och 7, endast är en del i ett system för hela räddningstjänstverksamheten. Med ett övertagande av kommunens räddningstjänstverksamhet har det förutsatts att det följer en befogenhet för den statliga myndigheten disponera de samlade räddningsresurserna.⁴² Det är normalt mest effektivt att olika räddningsinsatsers behov av resurser och behovet av att upprätthålla beredskap för nya händelser kan prioriteras mot varandra inom ett system för ledning. Det ligger i sakens natur att en omfattande räddningsinsats behöver mycket resurser. Beredskapen för nya olyckor kan inte överallt vara lika god som normalt när resurser måste samlas till en stor räddningsinsats. Den statliga myndigheten behöver kunna göra prioritering och med det bör myndigheten även ta ansvar för den försämrade beredskapen genom att ha ansvar för hela räddningstjänstverksamheten.

Ett statligt övertagande av hela räddningstjänstverksamheten tar visserligen fokus från den omfattande eller komplicerade räddningsinsatsen som utgör det egentliga skälet för övertagande. Samtidigt finns inget som hindrar att ett övertagande organiseras så att kommunens befintliga strukturer används för att upprätthålla beredskap och genomföra andra mindre räddningsinsatser i kommunen med de resurser som tilldelas denna del av räddningstjänstverksamheten. Räddningsinsatser utöver den räddningsinsats som föranleder övertagande torde också normalt kunna hanteras effektivast av de som

⁴² Se t.ex. prop. 1985/86:170 s. 44.

normalt handhar dessa. Det bör däremot poängteras att ansvaret för räddningstjänstverksamheten kan den statliga myndigheten inte avhända sig under övertagandet och hela räddningstjänstverksamheten måste således följa upp.

Utredningen bedömer att det alltså bör vara räddningstjänsten i dess helhet som övertas. För att ett övertagande av räddningstjänstverksamheten ska fungera som avsett med prioritering av resurser av den övertagande myndigheten bör räddningstjänstverksamheten övertas för alla kommuner som har en sådan nära gemensam operativ samverkan att det kan sägas ha ett gemensamt ledningssystem (till exempel samverkan för att uppfylla det krav på övergripande ledning vi föreslår i kapitel 7).

När den statliga myndigheten övertar kommunens hela räddningstjänstverksamhet bör den befattningshavare som den statliga myndigheten utser träda i räddningschefens ställe och inte endast vara räddningsledare. Vi menar därför att den statliga myndigheten bör utse en räddningsansvarig som övertar räddningschefens ansvar och befogenheter.

Den nuvarande regleringen i LSO tillåter regeringen att både meddela föreskrifter och i särskilda fall besluta om övertagande av räddningstjänstverksamheten i en eller flera kommuner, med den enda begränsningen att det ska röra sig om omfattande insatser. Bestämmelsen är en inskränkning av kommunalt självstyre. Vi menar att förutsättningarna för övertagande närmare bör anges i lag.

En första förutsättning bör röra den räddningsinsats som föranleder övertagande. Ett övertagande bör som ovan angetts inte kunna ske under vilka omständigheter som helst. För att markera att det endast är fråga om i undantagsfall som övertagande får ske bör det regleras att övertagande får ske endast vid en särskilt omfattande räddningsinsats eller det annars föreligger synnerliga skäl.

En andra begränsning bör röra vilka kommuners räddningstjänst som får övertas. Regeringen har i FSO föreskrivit att det är räddningstjänsten i berörda kommuner som får övertas. Utredningen menar att det är en lämplig begränsning som bör tas in i lagen. Vad som i dag menas med "berörda" kommuner är inte klart då det inte finns förordningsmotiv i frågan. Utredningen menar att det bör omfatta för det första de kommuner som är direkt berörda på så sätt att en olycka eller de direkta skadeföljderna skett eller det finns överhängande för att det ska ske i kommunen. I linje med vad vi ovan

anfört om räddningstjänsten som ett system är de kommuner som helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem berörda.

För det tredje menar utredningen att regeringen fortfarande bör bestämma vilken eller vilka myndigheter som får besluta om ett övertagande. Vi ser däremot inget behov av att regeringen i särskilda fall ska besluta om övertagande. Ett övertagande kräver en utbyggd organisation som är beredd att ta ansvaret. Ansvarsfördelningen måste därför vara klargjord i förhand och bör meddelas i förordning.

För närvarande bör MSB få överta räddningstjänsten

Fråga är vilken eller vilka myndigheter som bör ha befogenheten att överta kommunernas räddningstjänst.

Det finns flera goda skäl för att länsstyrelserna bör ha den befogenheten. Länsstyrelserna har särskilda skyldigheter beträffande krisberedskap och under höjd beredskap.

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs vidtas (4 § förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Länsstyrelserna ska vidare inom sitt geografiska område i krissituationer vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelserna ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (6 § förordning [2015:1052] om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).

Det finns fördelar med att samma länsstyrelse som ska utöva det geografiska områdesansvaret även är den som kan överta kommunala räddningsinsatser. Det är emellertid inte nödvändigt. På liknande sätt som kommuner i dag förväntas utöva sitt lokala geografiska områdesansvar jämte till exempel ett kommunalförbund som bedriver räddningstjänst kan en länsstyrelse utöva sitt regionala områdesansvar jämte ett övertagande av räddningstjänstverksamheten av en annan myndighet.

Under höjd beredskap är länsstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet (6 § förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Länsstyrelsen

har också rätt att under höjd beredskap att besluta om användning av räddningstjänstpersonal för uppgifter som inte rör den kommunen (8 kap. 4 § LSO och 8 kap. 3 § FSO).

Av systematiska skäl skulle det därför kunna vara lämpligt att länsstyrelserna hade möjligheten att överta kommunal räddningstjänst. Ett övertagande av hela räddningstjänstverksamheten kräver emellertid god planering, hög kompetens och är en mycket sällan förekommande händelse. Utredningen menar därför att det ändå inte är en uppgift som är lämplig att sprida ut på 21 olika myndigheter. Det bör vara en uppgift som koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter.

Det finns ett stort behov av samverkan med andra myndigheter i räddningstjänstverksamheten. För närvarande sker en utveckling av frågor om krisberedskap, höjd beredskap och statlig indelning av myndigheter. Särskilt två utredningar som bereds i Regeringskansliet är av intresse.

Försvarsberedningen har i en delrapport i december 2017 föreslagit att de 21 länen ska bilda ett antal större geografiska civilområden med cirka 3–6 län inom varje område. På denna högre regionala nivå ska en landshövding vara civilbefälhavare och ha det övergripande ansvaret för att samordna och inrikta försvarsansträngningarna. Beredningen angav också att denna högre regionala nivå kan vara ett stöd till länen även i fredstida kriser. Bakgrund till beredningens förslag var bland annat att dess underlag indikerar att länen i många fall är för små resurs- och ledningsmässigt för att kunna hantera de uppgifter som faller på länsstyrelserna under höjd beredskap.⁴³ Försvarsberedningen anförde också att regionala statliga förstärkningsresurser borde införas.⁴⁴

Indelningskommittén har i sitt slutbetänkande föreslagit att ett antal myndigheter, dock inte länsstyrelserna, ska följa en gemensam regional indelning i sex områden. Kommittén identifierar också krisberedskapsarbetet och totalförsvaret som ett verksamhetsområde där behovet av samordnad regional indelning är särskilt stort.⁴⁵

Om utvecklingen leder till att ett fåtal länsstyrelser eller civilbefälhavare får en framträdande roll inom krisberedskapen och under höjd beredskap kan det vara lämpligt att befogenheten att överta kommunal räddningstjänst ankommer på dessa.

⁴³ Ds 2017:66, s. 98–100.

⁴⁴ Ds 2017:66 s. 146–147.

⁴⁵ SOU 2018:10.

Med nuvarande reglering framstår det emellertid som att denna specialiserade och mycket sällan förekommande uppgiften bör koncentreras till en myndighet. MSB kommer med utredningens förslag i fråga om tillsyn av och stöd till kommunerna ha mer kännedom om de kommunala räddningstjänstorganisationerna än vad myndigheten har i dag. Myndigheten har också tillgång till särskild kompetens på området och kan organisera sig för uppgiften. Vi föreslår därför att MSB bör anförtros uppgiften.

10.4 Om det behövs ska MSB bestämma vilken kommun som ska leda en räddningsinsats

Förslag: Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område måste det skyndsamt bestämmas vilken kommun som ska ansvara för insatsen. Det bör vara räddningsledningarna i berörda kommuner som i första hand ska besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen.

Om kommunerna inte kan bestämma vilken kommun som ska leda insatsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bestämma detta.

Om en räddningsinsats berör flera kommuner, utan att det finns anledning till övertagande av kommunal räddningstjänst, måste det bestämmas vem som ska leda räddningsinsatsen. I 3 kap. 16 § tredje stycket LSO anges att länsstyrelsen eller länsstyrelserna ska bestämma vem som ska leda insatsen om inte räddningsledningarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

Den ordning som bestämmelsen ger uttryck för är att kommunerna i första hand själva bör komma överens om vem som ska ha ansvaret för ledning. Det är rimligt. Det bör dock mot bakgrund av vad vi anfört i kapitel 6 ankomma på räddningsledningarna, inte räddningsledningarna, i kommunerna att bestämma detta. Bestämmelsen kan också förtydligas för att klargöra att detta är den ordning som ska gälla i första hand, att ett sådant beslut ska fattas skyndsamt samt att det inte är fråga om bara *vem* som ska leda själva räddningsinsatsen utan vilken kommuns ledningssystem som ska ansvara för insatsen.

Om kommunerna inte kan komma överens bör en statlig myndighet besluta i frågan. Det är ett beslut för att samordna kommunerna.

Det passar väl in som en åtgärd när MSB:s stöd till kommunerna inte är tillräckligt men det inte heller finns anledning för myndigheten att överta kommunernas räddningstjänst. Det bör enligt vår mening vara MSB i stället för länsstyrelserna som fattar beslutet.

Liksom vid övertagande av kommunal räddningstjänst bör det inte i lag anges vilken myndighet som ska ansvara för detta utan det bör ankomma på regeringen att bestämma. Även här kan en utveckling inom områdena för krisberedskap och höjd beredskap innebära att en eller flera andra myndigheter lämpligen bör besluta i denna fråga.

10.5 Länsstyrelserna bör ha kvar övriga uppgifter enligt LSO

Bedömning: Utredningen föreslår inte några förändringar i fråga om länsstyrelsernas uppgifter att besluta vilka anläggningar som omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och som överinstans vid överklagande av kommunala beslut. Länsstyrelserna bör även ha kvar möjligheten att föreskriva om eldningsförbud.

Tidigare i kapitlet har vi anfört att länsstyrelsernas uppgifter rörande tillsyn, stöd till kommunerna och övertagande av kommunal räddningstjänst bör utföras av MSB. Frågan är då om de övriga uppgifter som rör kommunal räddningstjänst och som utövas av alla länsstyrelser bör kvarbli hos dessa.

Det är först fråga om att besluta vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § LSO. Den uppgiften har sådana samordningsfördelar med Seveso-tillsynen att sådana beslut enligt utredningens mening lämpligen bör fattas av länsstyrelsen.

Vidare får kommunala beslut enligt LSO överklagas till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut får överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta gäller de beslut som kan överklagas av de enskilda genom så kallat förvaltningsbesvär (till skillnad från så kallad laglighetsprövning enligt kommunallagen där alla medlemmar i en kommun får överklaga vissa beslut). Det är därmed fyra instanser som kan pröva överklagande av kommunala beslut. Det är fler instanser än vad som vanligen förekommer vid överklagande av myndighetsbeslut. I till-

synsskrivelsen har regeringen anfört att kommunala tillsynsbeslut som regel bör överklagas direkt till domstol. Samtidigt påpekade regeringen att inom vissa områden kan det finnas skäl för att länsstyrelsen ska vara en överklagandeinstans.⁴⁶

Det skulle kunna övervägas att förändra instansordningen, till exempel genom att låta länsstyrelsen utgå ur denna. Samtidigt rör de kommunala besluten oftast brandsäkerhet i byggnader och anläggningar. Enligt 13 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) får många beslut i ärenden enligt den lagen överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får sedan överklagas till mark- och miljödomstolen. Kopplingen mellan dessa båda rättsområden gör att det finns ett värde i att länsstyrelsen prövar överklaganden inom båda områdena. En förändring av instansordningen skulle ändå kunna övervägas men skulle behöva bli föremål för en djupare analys. Vidare är antalet beslut som överklagas enligt LSO är litet, år 2016 var det fråga om ungefär 100 beslut som överklagades till länsstyrelsen.⁴⁷ Vi finner inom ramen för vårt uppdrag inte tillräcklig anledning att närmare utreda frågan och därmed inte heller att lämna förslag till förändringar i den ordning som nu gäller.

Både kommuner och länsstyrelser kan med nuvarande reglering föreskriva om förbud mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand, så kallat eldningsförbud. Eldningsförbud utgör föreskrifter i regeringsformens (1974:152) mening. Regeringsformen lämnar inte utrymme för att kommunalförbund ska kunna meddela sådana föreskrifter.⁴⁸ Det innebär att de kommunalförbund som har ansvar för räddningstjänst inte kan föreskriva om eldningsförbud, trots att de i många andra avseenden är att likställa med kommuner och är de som har sakkunskapen för att bevaka när eldningsförbud kan bli aktuellt. Det kan övervägas om det vore ändamålsenligt att även kommunalförbund skulle kunna delegeras rätt att meddela föreskrifter. En sådan förändring berör dock många områden och skulle kräva ingående analys, särskilt som det berör grundlag. Det ligger utanför vårt uppdrag. Enligt uppgift till utredningen har olika kommunalförbund löst frågan på olika sätt och lämnar förslag till beslut till antingen kommunerna eller en länsstyrelse som får agera beslutsmyndighet. Båda förfarandena bör enligt utredningens

⁴⁶ Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 40.

⁴⁷ I MSB:s årsuppföljning avseende länsstyrelserna för år 2016 svarade 20 av 21 länsstyrelser att de totalt hade prövat 90 kommunala beslut enligt LSO.

⁴⁸ Se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 80.

mening kunna väljas och det finns således inte anledning att ändra länsstyrelsen befogenhet att meddela föreskrifter om eldningsförbud.

Länsstyrelsen har även några befogenheter som specifikt rör kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap (8 kap. 2–4 §§ FSO). Det är bestämmelser som kan ses över vid beredning av civilförsvarsfrågor och särskilt om den regionala organisationen ska förändras.

10.6 Statliga förstärkningsresurser

10.6.1 Det finns behov av särskilda statliga förstärkningsresurser

Vi har tidigare i betänkandet anført att det är kommunernas ansvar att planera och genomföra alla räddningsinsatser, även de största. De kommunala räddningstjänstorganisationerna ska själva eller i samverkan med andra räddningstjänstorganisationer ha resurser för att möta de risker för olyckor som finns i kommunerna. Vissa resurser används emellertid så sällan att det inte är god ekonomisk hushållning för det offentliga som helhet att alla räddningstjänstorganisationer har dessa. Som anført i kapitel 6 finns personella resurser och material som kan begäras av en mängd aktörer vid större räddningsinsatser. Det kan vara frågan om andra räddningstjänstorganisationer, statliga myndigheter och frivilliga.

För större händelser som inte kan hanteras regionalt av kommunala räddningstjänster i samverkan finns det behov av nationella förstärkningsresurser. Det kan vara fråga om avancerad materiel, särskild personell kompetens eller fall där det behövs en mängd material utöver det vanliga vid stora händelser.

MSB har för detta ändamål tagit fram stödresurser. Det är resurser för att bekämpa skogsbrand, översvämningar, oljeutsläpp samt händelser involverande kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära medel (CBRN). De har också resurser för sök- och räddningsuppdrag, samverkan och ledning, vårdlandsstöd, ambulansflyg samt för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands. MSB ser just nu över behovet av förstärkningsresurser i framtiden. Det rör bland annat behovet av resurser inom räddningsledning eller stödresurser för räddningstjänst under höjd beredskap.

MSB:s stödresurser ska bistå inte bara vid olyckor, som vårt uppdrag omfattar, utan även vid kriser. Vår analys och förslag beträffande stödresurserna kommer därför även röra kriser.

10.6.2 MSB:s uppdrag ska förtydligas

Förslag: De uppgifter Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har när det gäller att bistå med förstärkningsresurser är i huvudsak ändamålsenliga men bör förtydligas i myndighetens instruktion. Myndigheten ska ansvara för att vid begäran leverera hela resursen, i stället för som är fallet i dag då mottagaren i vissa fall måste begära delar av denna från olika håll. Myndigheten ska också proaktivt kunna förflytta resurserna utifrån nationell riskbild och ha en mer uttalad möjlighet än i dag att prioritera var myndighetens förstärkningsresurs ska sättas in. Omfattningen av förstärkningsresurserna bör inte närmare regleras.

MSB har genom 7 § i sin instruktion uppdrag att bistå med stödresurser. Det är i fredstid en effektiv och lämplig ordning att MSB nationellt organiserar de statliga förstärkningsresurser. MSB ser kontinuerligt över vilka stödresurser som behövs. Behoven kan skifta beroende på vilket stöd som finns tillgängligt hos andra myndigheter och räddningstjänstorganisationer liksom internationellt. Det kan också skifta med teknikutvecklingen. Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att närmare reglera omfattningen av stödet utan det måste baseras på aktuell analys hos myndigheten. Närmare inriktning kan också ges kontinuerligt av regeringen om det bedöms nödvändigt.

Utredningen menar alltså att dessa statliga förstärkningsresurser i och för sig bör organiseras av MSB. Samtidigt kan utredningen notera att Forsvarsberedningen har lämnat förslag om statliga regionala förstärkningsresurser. I sin delrapport har beredningen föreslagit att den kommunala räddningstjänsten ska vara grunden för befolkningsskyddet. Beredningen har konstaterat att räddningstjänstorganisationerna inte har tillräckligt med resurser för att hantera en krigssituation och de bör därför kompletteras med lokala förstärkningsresurser i form av en hemskyddsorganisation samt en regional statlig förstärkningsorganisation. De regionala förstärkningsresurserna ska bland annat vara räddnings- och röjningsstyrkor som kan förstärka den kommu-

nala räddningstjänsten i krig men även vid allvarigare olyckor och händelser i fredstid.⁴⁹ Delrapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Om det bedöms att ytterligare statliga förstärkningsresurser bör organiseras regionalt mot bakgrund av de krav som ställs under höjd beredskap bör dessa lämpligen även vara möjliga att disponera i fredstid vid krisberedskap. Vid MSB:s analys av vilka nationella förstärkningsresurser som bör finnas skulle det bli en faktor att beakta.

Den existerande ordningen med MSB:s uppdrag att tillhandahålla statliga stödresurser är därför i grunden ändamålsenlig. Vårt förslag i kapitel 6 om att kommunerna på ett mer strukturerat sätt ska redovisa förmågor kopplat till riskerna på kommunal nivå ger också ett bättre underlag för att bedöma hur förstärkningsresurser bör utformas. Det finns emellertid oklarheter som bör adresseras.

Det är viktigt att existerande resurser används så effektivt som möjligt. Resurserna ska därför sättas in där de gör så stor nytta som möjligt och så snart som det finns behov av detta. Det finns alltså behov av att resurserna kan prioriteras utifrån en helhetssyn när det finns behov på flera håll. Det finns också behov av att de kan aktiveras och förflyttas inom landet när riskbilden motiverar detta, i något som kan benämnas proaktivt agerande.

MSB har till utredningen uppgett att myndigheten inte uppfattat att myndighetens uppdrag i dessa avseenden är tillräckligt tydligt. Den nuvarande författningstekniska lösningen innebär att MSB ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvariga olyckor och kriser (7 § MSB:s instruktion). Samtidigt anges i 6 kap. 7 § LSO att statliga myndigheter, det vill säga även MSB, är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Det innebär att MSB kan behöva ställa förstärkningsresurserna till förfogande för den första räddningsledaren som begär dessa, även om det framstår som att det är mer angeläget att dessa inom kort kan användas på annat håll.

MSB förstärkningsresurser är uppbyggda på olika sätt. De kan bestå av bara materiel, materiel och personal eller bara personal. Personalen är ofta kommunal räddningstjänstpersonal men kan även vara andra personer. MSB finansierar materiel och utbildning och övning

⁴⁹ Ds 2017:66 s. 146–147.

för personal knuten till förstärkningsresursen. Kostnaden för kommunal räddningstjänstpersonal under insats faktureras den aktör som får stödet av den kommun som har avtal med MSB.

Det har i utredningens expertgrupp framförts att för den aktör som behöver en förstärkningsresurs är det, i det akuta skede som oftast råder när resursen behövs, besvärligt att behöva kontakta både MSB för materiel och en kommun för personal.

Enligt vår mening bör MSB kunna bygga upp en förstärkningsresurs på det sätt myndigheten finner lämpligt beroende på vad som ingår i den. Beroende på typ av förstärkningsresurs och bland annat vilken beredskap som bör upprätthållas kan olika lösningar vara effektiva. Allt från att MSB med eget material och personal upprätthåller den till att MSB, liksom i dag, kan avtala med andra om att tillhandahålla hela eller delar av resurser åt myndigheten. Det bör ankomma på MSB att självt bestämma formerna för hur förstärkningsstyrkorna ska organiseras. Det är emellertid enligt utredningens mening i ett helhetsperspektiv mest ändamålsenligt att MSB ansvarar för hela förstärkningsresursen vad gäller både finansiering samt aktiverande av hela denna. Det kan förväntas vara det snabbaste sättet att aktivera en sådan resurs och finansieringen blir tydligare. Det är en resurs som bör disponeras av MSB och finansieras av MSB i första ledet. För kostnader i samband med detta bör MSB ha möjlighet att använda ett särskilt anslag (se kapitel 11). För räddningsinsatser stannar kostnaden därefter vid räddningsinsatser på staten i enlighet med nuvarande reglering. Att MSB initialt finansierar kostnaden för aktiverande bör däremot inte förändra fördelningen av den slutliga kostnaden på andra områden än räddningsinsatser.

För att förstärkningsresurserna ska kunna användas effektivt måste också MSB ha till uppgift att arbeta proaktivt med dessa och prioritera resurserna.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att MSB:s uppgift i fråga om förstärkningsresurser bryts ut ur nuvarande paragraf i MSB:s instruktion och i stället regleras i en särskild bestämmelse i instruktionen. Det bör anges att MSB utifrån nationell riskbild ska upprätthålla beredskap för att bistå med stödresurser i samband med omfattande eller komplexa olyckor och kriser. Det förtydligar att MSB ska agera proaktivt med förstärkningsresurserna och ta ansvar för att beredskapen upprätthålls. Eftersom MSB får en uttrycklig uppgift att upprätthålla beredskap med hänsyn till nationell riskbild kan också

myndigheten prioritera förstärkningsresurserna. Myndigheten kan till exempel neka en begäran enligt 6 kap. 7 § LSO med hänvisning till att det skulle allvarligt hindra möjligheterna för MSB att fullgöra sin verksamhet att upprätthålla den beredskap som den nationella risk-bilden motiverar.

10.7 MSB ska sammanställa olycksundersökningar

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha i uppdrag att sammanställa resultatet av undersökningar av olyckor och räddningsinsatser enligt 3 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommuner ska ha en skyldighet att skicka in en redogörelse för undersökningarna till myndigheten. Det ska anges i lagen och i den förordning som ansluter till lagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vad redogörelsen ska innehålla samt hur den ska sändas till myndigheten.

En av intentionerna med LSO var att lagen skulle medföra ett utökande lärande av olyckshändelser och räddningsinsatser samt en systematisk förbättring av den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. En viktig del i detta är den skyldighet för kommunerna att utföra olycksundersökningar som infördes i lagen. Enligt 3 kap. 10 § LSO ska kommunen efter avslutad räddningsinsats se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

De olycksundersökningar som görs i dag kan delas upp i två kategorier. De flesta undersökningar är inte särskilt komplicerade och undersökningen dokumenteras då i en kortfattad händelserapport. Ibland motiverar en svår eller omfattande olycka en mer fullödig utredning, undersökningen dokumenteras då i en särskild olycksutredningsrapport. Det är enligt utredningens mening en rimlig ordning.

MSB har i sin instruktion ett generellt uppdrag att se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser samt att bedöma olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna (10 och 11 §§ MSB:s instruktion). Det finns ingen specifik reglering om myndighetens hantering av kommuners olycksundersökningar.

Det har utvecklats en ordning där de flesta kommuner på frivillig väg skickar händelserapporter till MSB. Under åren 2011–2015 utarbetade MSB tillsammans med företrädare för kommunal räddningstjänst också en specifikation för dels innehållet i händelserapporten, dels hur kommunikation mellan kommuners verksamhetssystem och MSB:s databas för händelserapporter skulle ske. Många kommuner skickar också de särskilda olycksutredningarna till MSB.

MSB publicerar nationell statistik över olyckor och räddningsinsatser med bland annat händelserapporterna som grund. Statistiken möjliggör jämförelser mellan kommuner men ger också en bild av förhållandena på lokal nivå. Statistiken är viktig för analys av olyckor, det förebyggande arbetet och räddningsinsatser samt för uppföljning och utveckling på området. Den används av MSB som underlag för nationella risk- och förmågebedömningar, av kommunerna själva och i tillsynen av kommunerna. Den används också till Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) jämförelser mellan kommunerna i den årligen utgivna rapporten ”Öppna jämförelser” samt av journalister, forskare och allmänheten.

Beträffande de särskilda olycksutredningarna kan kommunerna använda dessa vid metodutveckling, utbildning, övning och planering inför framtida räddningsinsatser samt inriktning av den olycksförebyggande verksamheten. Många olyckstyper inträffar dock relativt sällan i en enskild kommun och det gör att varje kommun har nytta av lärdomar från andra kommuners särskilda olycksutredningar. Erfarenheterna från dessa används också vid utvecklingsarbete och utbildning på central nivå.

MSB har till utredningen anfört att det på senare tid har framkommit att den nationella statistiken har några allvarliga kvalitetsbrister. Insamlingen drabbas av underrapportering då vissa kommuner ibland låter bli att skicka en händelserapport till myndigheten eller påbörjar den utan att slutföra den. Vidare har MSB anfört att kommuner skriver särskilda olycksutredningar som stannar lokalt.

Utöver olycksundersökningarna inhämtar MSB uppgifter till sin statistik från ett flertal andra källor. Underlag hämtas från SOS Alarm, polisen, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen. MSB har till utredningen angett att införandet av EU:s dataskyddsförordning⁵⁰ (se

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

nedan) har medfört att vissa myndigheter beslutat att inte lämna ut uppgifter till MSB.

Vi kan konstatera att regleringen på området inte är tydlig. MSB har inget uttalat uppdrag att upprätta statistik. Samtidigt har myndigheten behov av statistik för att fullgöra det uppdrag myndigheten har i sin instruktion och det finns en förväntan från andra att MSB upprättar statistik. Det finns inte heller en tydligt reglerad specifik skyldighet för andra myndigheter att bidra med uppgifter till MSB:s statistik.

En del av de uppgifter som MSB, och för den delen även kommunerna, samlar in avser identifierbara individer och utgör därmed personuppgifter. Sedan den 25 maj 2018 gäller EU:s dataskyddsförordning i Sverige liksom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. De innehåller bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas, till exempel är en grundförutsättning att det finns en rättslig grund för behandling av personuppgifter. Flera myndigheter omfattas av särskilda så kallade registerförfattningar som särskilt reglerar hur personuppgifter får behandlas av myndigheten. MSB omfattas inte av en sådan.

I lagen (2001:99) om den officiella statistiken och tillhörande förordning regleras den officiella statistiken. Författningarna innehåller bland annat bestämmelser om vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter (för närvarande 28 myndigheter) samt hur uppgifter ska samlas in. MSB är inte en av de statistikansvariga myndigheterna och omfattas inte av författningarna.

Frågorna om MSB:s ansvar för statistik samt närmare om MSB:s behandling av personuppgifter bör särregleras är frågor som skulle behöva ses över. Vi har emellertid inte haft möjlighet att närmare överväga dessa frågor.

Beträffande olycksundersökningarna ser utredningen däremot inte hinder mot att författningsreglera en i huvudsak existerande ordning för att säkerställa att MSB får tillgång till alla olycksundersökningar. För att föra en god statistik krävs ett fullständigt och högkvalitativt underlag i form av händelserapporter från alla insatser. De erfarenheter som kommunerna gör i sina särskilda olycksutredningar bör också komma andra till del. MSB:s bör svara för sammanställande av olycksundersökningar, både vad gäller händelserapporter och särskilda olycksutredningar. MSB:s uppgift i detta avseende bör förtydligas och

kommunerna ges en skyldighet att skicka in redogörelser för olycksundersökningar till myndigheten.

För att underlätta sammanställandet av olycksundersökningarna bör MSB bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i redogörelsen av undersökningarna samt formerna för en säker överföring av undersökningarna till myndigheten. Avsikten är att den existerande ordningen med alternativa sätt att redogöra för undersökningarna ska behållas. Det vill säga att det ska kunna göras på ett förenklat sätt (genom händelserapport) och mer utförligt (genom särskilda olycksutredningar). Skyldigheterna för kommunerna avser formen av och inskickande av olycksundersökningar som kommunerna i dag är skyldiga att genomföra. Det är alltså inte fråga om någon betungande skyldighet för kommunerna och i vart fall vad gäller händelserapporterna innebär det för överväldigande del av kommunerna endast ett formaliserande av existerande ordning.

En författningsreglering av dessa uppgifter tydliggör också – tillsammans med regleringen i 11 § i MSB:s instruktion om att myndigheten ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser – att MSB, och kommunerna, har rättslig grund för att behandla personuppgifter när detta är nödvändigt som ett led i denna verksamhet. Vad gäller det närmare innehållet i de redogörelser som ska skickas till MSB så bör det vid MSB:s utfärdande av föreskrifter, liksom på andra områden, beaktas att endast personuppgifter som behövs för ändamålet med regleringen ska dokumenteras.

Utredningen har också övervägt om MSB bör bemyndigas att närmare föreskriva vilka olyckor som bör bli föremål för en särskild olycksutredning. Det finns fördelar med det men det kan också medföra utökade uppgifter för kommunerna. Utredningen menar att kommunen som gjort en räddningsinsats i det enskilda fallet bör anförtros den närmare bedömningen i vilken omfattning olycksundersökningen ska utföras och utifrån det välja på vilket sätt av de alternativa sätten en redogörelse för undersökningen ska ske.

10.8 En författningsteknisk anmärkning rörande bemyndiganden i LSO

Av föregående avsnitt framgår att vi föreslår att MSB ska bemyndigas att utfärda föreskrifter rörande olycksundersökningar. Vi har även tidigare föreslagit att MSB i flera fall ska ges bemyndiganden. Dessa kräver att riksdagen i lag lämnar bemyndigande om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela sådan föreskrift. En författningsteknisk fråga som vi särskilt bör behandla är hur riksdagens bemyndigande bör utformas.

I LSO finns i 10 kap. 1 § första och tredje stycket ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som rör skydd för liv och hälsa, miljö samt utbildning. Bemyndigandet är utformat utifrån den vid LSO:s tillkomst gällande lydelsen av 8 kap. 7 § regeringsformen (1974:152), förkortas i fortsättningen RF. Sedan dess har förändringar skett i RF. I 8 kap. har ändringar skett på visst sätt som ger större möjligheter för riksdagen att lämna bemyndiganden till regeringen på det kommunala området, samtidigt som det förutsätts att bemyndigandena ska vara mer detaljerade.⁵¹ Hänsynen till det kommunala självstyret har också fått en mer framträdande roll genom införandet av en bestämmelse rörande detta i 14 kap. 3 § RF. Bemyndigandet enligt 10 kap. 1 § LSO gäller dock oavsett ändringarna.⁵²

Eftersom utredningen berör frågor om bemyndiganden enligt LSO uppstår frågan om bemyndigandet enligt 10 kap. 1 § LSO bör preciseras. Bemyndigandet rör emellertid även frågor som den här utredningen inte behandlar, inte minst enskildas skyldigheter och statlig räddningstjänst. Det är därför inte lämpligt att ändra bemyndigandet.

Frågan är då om nuvarande bemyndigande kan omfatta även de föreskrifter som vi menar att regeringen och MSB bör kunna meddela. De bemyndiganden vi föreslagit tar främst direkt sikte på kommunernas organisation och verksamhetsformer samt befogenheter och åligganden, men syftar i förlängningen till största del att skydda människors liv och hälsa samt miljön. Därutöver syftar de även till att skydda egendom. Det är tveksamt om nuvarande bemyndigande täcker alla de föreskrifter som vi menar att regeringen och MSB ska

⁵¹ Prop. 2009/10:80 s. 222–224.

⁵² Femte punkten i övergångsbestämmelserna till lagen (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

kunna meddela när dessa i första hand avser kommunernas verksamheter. Det behövs en extensiv tolkning av bemyndigandet för detta (vilket i och för sig innan ändringen av RF inte var ett ovanligt tolkningssätt av regleringen i RF). Det kan ge upphov till tveksamhet vilket utrymme regeringen och myndigheter har att ge ut föreskrifter.

Till det kommer att kraven på beaktande av det kommunala självstyret som den nya lydelsen av RF ger uttryck för. Det finns skäl för riksdagen att pröva om bemyndigande till regeringen och myndigheter utgör en för stor inskränkning i det kommunala självstyret.

Utöver det generella bemyndigandet i 10 kap. 1 § LSO finns dessutom redan nu ett antal andra bestämmelser med bemyndiganden.

Vi föreslår därför att, när det behövs bemyndigande från riksdagen för att genomföra våra förslag, nya bemyndiganden ges i anslutning till de materiella bestämmelserna i LSO. Det innebär visserligen att det i vissa avseenden finns flera bemyndigande som täcker samma område, vilket är olyckligt, men fördelarna överväger.

11 Konsekvenser

Vi har tidigare redogjort för problem, alternativa lösningar för att lösa dessa samt presenterat våra förslag. Vi har i vissa avseende berört de faktiska konsekvenserna av förslagen. I det här kapitlet undersöker vi närmare vilka konsekvenserna blir.

11.1 Utgångspunkter

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av en utrednings förslag redovisas i olika avseenden. Vid förslag till nya eller ändrade regler ska en konsekvensbeskrivning uppfylla de närmare krav som ställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av regleringarna framgår att ekonomiska konsekvenser ska redovisas. Det gäller hur kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda påverkas. För kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska finansiering föreslås. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Det ska vidare redovisas om förslagen i ett betänkande har betydelse för vissa särskilda frågor. Det gäller det kommunala självstyret, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags förutsättningar i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I direktiven till utredningen anges att vi ska redovisa konsekvenser och kostnader för företag samt stat, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras.

11.2 Vilka berörs av förslagen?

Alla berörs i någon mån av våra förslag. Skyddet mot olyckor är en grundläggande samhällsservice som skapar trygghet för alla i samhället. De som ur perspektivet skydd mot olyckor särskilt kommer att beröras av våra förslag är de som till följd av våra förslag undgår att drabbas av olyckor eller drabbas av lindrigare konsekvenser i samband med olyckor. Det är både fysiska och juridiska personer i hela samhället som inte går att definiera.

Mer direkt berör våra förslag framför allt kommunerna, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) eftersom de har uppgifter som rör kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst och våra förslag huvudsakligen rör styrning och organisering i vid bemärkelse inom detta område.

Vissa ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och anläggningar berörs också direkt av våra förslag i kapitel 5 om en förändrad styrning på det brandförebyggande området.

De aktörer som samverkar med kommunal räddningstjänst vid räddningsinsatser kommer också möta en mer enhetlig räddningstjänst som har en tydlig övergripande ledning. Det gäller särskilt Polismyndigheten och andra statlig myndigheter samt landstingen, men även frivilliga organisationer, företag och enskilda.

Företag, frivilliga organisationer och andra enskilda kan också få större möjligheter att involvera sig direkt i räddningsarbetet inom ramen för det offentliga åtagandet genom vårt förslag i kapitel 8 att öppna för avtal vid inledande åtgärder.

11.3 Skyddet mot olyckor

Bedömning: Utredningens förslag kommer att leda till att färre dör och färre skadas. Potentialen för de samhällsekonomiska vinsterna är betydande.

Våra förslag syftar till att minska skador till följd av olyckor i samhället. Det minskar mänskligt lidande och miljöpåverkan samtidigt som det medför samhällsekonomiska vinster.

Utredningens förslag ger förutsättningar för ett bättre brandförebyggande arbete anpassat till lokala förutsättningar. En nationell inriktning på den brandförebyggande verksamhet har potential att utveckla verksamheten för att effektivare minska dödsfall och skador. Styrningen innebär också att kommunerna får utökade möjligheter att jämföra sig med varandra och samverka medan statens stöd blir bättre. Det sker samtidigt som kommunen har kvar möjligheter att anpassa sin verksamhet efter lokala förhållanden. En tydligare kommunal tillsyn bör också förbättra brandskyddet. Sammantaget menar vi att skyddet mot olyckor genom kommunernas brandförebyggande verksamhet kommer att förbättras som en följd av våra förslag.

Skyddet mot olyckor genom räddningstjänstverksamheten kommer i flera avseenden förbättras. Styrningen förtydligas och stödet från staten till kommunerna blir i flera olika avseenden bättre. Kommuner kommer ha möjlighet att förkorta den kritiska inledande tiden vid olyckor genom avtal med andra samhällsaktörer om inledande åtgärder. Många kommuner kommer få en betydelsefull ökad förmåga genom samverkan med andra. De mest omfattande och komplicerade räddningsinsatserna kan bedrivas effektivare genom att samverkan underlättas. Personalförsörjningen av deltid brandsmän underlättas också genom våra förslag. Vi bedömer att det totalt sett kommer innebära kortare responstider och att effektivare åtgärder kan sättas in för att bryta skadeförlopp.

Det innebär att skador på människor, egendom och miljö kommer bli mindre med våra förslag än vad de annars hade blivit.

Det är emellertid förenat med mycket stora svårigheter att precisera hur stora vinsterna blir. Det kräver en bedömning av olycksutvecklingen om ändringarna inte införs jämfört med utfallet om utredningens förslag genomförs. Det är inte praktiskt möjligt att göra med en meningsfull grad av precision. Däremot redovisar vi i det följande, vilket inte ens det kan göras heltäckande, omfattningen av konsekvenserna av de olyckor som sker nu och som har potential att minska med våra förslag.

Vi har tidigare, i kapitel 3, anført att år 2015 rapporterades att det omkom totalt 632 personer medan 2 663 personer blev svårt skadade och 13 939 personer lindrigt skadade vid olyckor som föranledde räddningsinsats enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).¹ Enligt statistik från Svensk försäkring, som är en branschorganisa-

¹ MSB, *Räddningstjänst i siffror 2015*, tabellbilagan.

tion för försäkringsföretagen, var skadekostnaden för brand och åska närmare 4,5 miljarder kronor under år 2016 för deras medlemmar.² Svensk försäkring anger att de organiserar mer än 90 procent av försäkringsmarknaden.³ Till detta kommer den direkta kostnaden vid bränder för oförsäkrad egendom och för egendom försäkrad hos andra samt för egendom som förstörs vid andra olyckor än bränder.

Det nämnda är en skiss på direkta konsekvenserna av olyckor, men olyckor är förenade med fler konsekvenser än det mänskliga lidandet, som är svårt att kvantifiera, och de direkta skadorna på egendom. Den totala samhällsekonomiska kostnaden utgörs också av andra indirekta kostnader som till exempel det produktionsbortfall som blir följden av att individer avlider eller skadas. Det går att med olika modeller beräkna dessa kostnader men den verkliga kostnaden är svårfångad. En sammanfattande rapport från MSB, baserad på flera delstudier, har beräknat att kostnaderna för alla olyckor i samhället år 2005 var 59 miljarder kronor i det årets penningvärde.⁴ Den beräkningen inkluderar både direkta kostnader som förstörd egendom och indirekta kostnader som produktionsbortfall. Siffran inkluderar områden som kommunens verksamhet enligt LSO har begränsad om ens någon påverkan på, som till exempel fallolyckor. De underkategorier som är mest relevanta för de förändringar vi föreslår är kategorierna brand där kostnaden beräknades till 5,8 miljarder kronor, vägtrafik där kostnaden var 20,9 miljarder samt drunkning där kostnaden var 0,7 miljarder.

Omfattningen av skador på miljön är svårare att ange ens en uppskattning av, de kan på olika sätt uppkomma genom olyckor men även genom själva räddningsinsatsernas genomförande. Den mest direkta skadan på miljön torde ändå vara när olyckor sker där farliga ämnen släpps ut i naturen. År 2015 skedde 2 768 räddningsinsatser som huvudsakligen kategoriserades som insats vid utsläpp av farliga ämnen, vilket ger en indikation på dessa skador.⁵

En ytterligare faktor som gör att beräkningarna är svåra att göra är konsekvenserna av de mycket stora olyckorna och kriserna. Utvecklingen framöver är högst oklar, men många bedömare anger att fler och mer omfattande räddningsinsatser kan bli vanligare i framtiden bland annat till följd av extremt väder. En stor händelse kan ha

² Svensk Försäkring, Årsstatistik 2016 för Hem-, villa-, fritids-, båt-, rese- och företagsförsäkring.

³ Svensk Försäkring, *Om oss*, www.svenskforsakring.se/om-oss/, hämtad 2018-04-23.

⁴ MSB, *Samhällets kostnader för olyckor*, 2011.

⁵ MSB, *Räddningstjänst i siffror 2015*, tabellbilagan.

omfattande samhällsekonomiska konsekvenser. Kostnaderna för den stora skogsbranden i Västmanland år 2014 var mycket stora. Enligt vissa beräkningar uppgick kostnaderna till nästan en miljard kronor.⁶ Om ett förebyggande arbete eller en räddningsinsats kan förhindra eller i ett tidigt skede begränsa en sådan olycka finns det mycket stora belopp att vinna, såväl vad avser direkta och indirekta skador som kostnader för räddningsinsatsen. Våra förslag förbättrar förutsättningarna att snabbt ingripa mot olyckor och sätta in effektiva åtgärder för att åstadkomma detta.

Vi bedömer sammantaget att våra förslag kommer förbättra skyddet mot olyckor vilket kommer leda till färre dödsfall och färre skadade. De samhällsekonomiska vinsterna av våra förslag är inte möjliga att beräkna, men av det som vi anført ovan framgår att potentialen för samhällsekonomiska vinster är betydande.

11.4 Ekonomiska konsekvenser i det offentliga

11.4.1 Kommunerna

Bedömning: De direkta effekterna av utredningens förslag bedöms i huvudsak vara kostnadsneutrala på lång sikt. För förslaget att kommunerna ska ha en kontinuerlig övergripande ledning uppskattas dock en total kostnadsökning uppgå till 30 miljoner kronor årligen för kommunsektorn. Utredningen bedömer att 45 miljoner kronor behöver bli föremål för kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen.

De indirekta effekterna av att kommunerna till följd av tydligare regler kan se ett behov av att öka sin förmåga kan inte uppskattas, men de eventuella kostnaderna ingår i det kommunala åtagandet i dag.

Till detta tillkommer kostnader för implementering vars närmare omfattning inte kan bedömas innan myndighetsföreskrifter meddelats, men som ändå bedöms vara begränsade.

⁶ Utredningen har inte funnit någon tillförlitlig sammanställning av hela den samhällsekonomiska kostnaden. Se dock Oskar Jönsson, *Storbranden kostade en miljard*, SVT nyheter, 2014, www.svt.se/nyheter/inrikes/storbranden-kostade-en-miljard, hämtad 2018-04-23; Svensk Försäkring, *Kostnader för skogsbranden i Västmanland närmar sig en miljard*, 2014, www.svenskforsakring.se/aktuellt/press/pressarkiv/2014/kostnader-for-skogsbranden-i-vastmanland-narmar-sig-en-miljard/, hämtad 2018-05-26; MSB, *Statlig ersättning till drabbade kommuner vid skogsbranden i Västmanland 2014 – En utvärdering av MSB:s ersättningshantering*, 2015. MSB har även till utredningen angett att en uppskattning av den totala kostnaden till nästan en miljard kronor kan vara rimlig.

Kommunerna har ordnat sin brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst på olika sätt. De regler vi föreslår lämnar också stort utrymme för kommunerna att organisera sin verksamhet på olika sätt. Följaktligen kommer också de förändringar vi föreslår påverka kommunerna på mycket olika sätt beroende på utgångsläge och hur kommunerna väljer att organisera sig. Det innebär att det inte går att beräkna hur våra förslag kommer att påverka kommunernas kostnader. Vi kan dock göra vissa uppskattningar.

De föreslagna reglerna som riktar sig till kommunerna är i de flesta fall inte sådana att de är direkt kostnadsdrivande. De rör inte dimensionering av verksamheten. Utredningen bedömer att dessa förslag till förändrad reglering i längden är kostnadsneutrala för kommunerna.

Det angivna gäller regleringen omkring kommunernas handlingsprogram. Det är olika hur omfattande kommunernas handlingsprogram är i dag. En viss ambitionshöjning kommer säkerligen de nya handlingsprogrammen innebära för vissa kommuner. Samtidigt blir statens stöd mer utvecklat när handlingsprogrammen ska se likadana ut, vilket underlättar särskilt för de mindre resursstarka kommunerna. En avreglering av formerna för antagandet gör också att kommunernas antagande av handlingsprogram torde underlättas och bli mindre kostsam. Totalt för kommunsektorn torde detta bli kostnadsneutralt efter implementering skett.

Detsamma gäller föreskrifter om grunderna för ledningssystem, den nya regleringen om räddningschefen och räddningsledaren samt att räddningschefens befogenheter ska delegeras, som när de implementeras inte ger några fördyringar.

En av avsikterna med att handlingsprogrammen blir likformiga är att kommunerna själva och tillsynsmyndigheten ska se i vilken mån enskilda kommuner inte har adekvat förmåga utifrån dagens lagstiftning. Hur detta sedan adresseras är i första hand en fråga för kommunerna. Tillräcklig förmåga borde i många fall i sådana fall kunna åstadkommas genom ökad samverkan. Det kan ändå indirekt leda till kostnader för kommuner, men det är i så fall kostnader inom ramen för dagens kommunala åtagande.

Ett förslag som däremot kan leda till direkta kostnadsökningar för kommuner är utredningens förslag om krav på en ständigt upprätthållen övergripande ledning. Utredningens förslag är ett krav på viss funktion men hur denna organiseras är upp till kommunerna. Det kan leda till att en kommun väljer en fördjupad samverkan med andra

kommuner där funktioner som ledning och administration blir gemensamma, till exempel inom ramen för ett kommunalförbund. I de fallen kan kravet i praktiken leda till att det inte uppstår någon fördyring utan kanske rent av en kostnadsbesparing. Om kommuner väljer att samverka inom ramen för en ledningscentral kan en sådan utföra andra uppgifter åt kommunerna som också får bära kostnader, det kan till exempel vara att hantera andra kommunala larm (till exempel driftslarm och inbrottslarm). Förslaget lämnar helt enkelt för stort utrymme för kommunerna att själva organisera sig för att det ska gå att beräkna vad den faktiska fördyringen blir.

För att ge en hållpunkt kan ändå följande översiktliga uppskattning ge en bild. Rent resursmässigt har utredningen svårt att se en organiserad samverkan som inte involverar åtminstone ett räddningstjänstbefäl som är i tjänst dygnet runt. Kostnaden för detta kan beräknas till ungefär 4 miljoner kronor per år. Det baseras på en arbetsplatskostnad om 300 000 kronor per år, en personalkostnad inklusive övriga omkostnader om i genomsnitt 700 000 kronor per befäl och år samt 5,2 anställda som upprätthåller beredskapen. År 2015 skedde ungefär 0,01 räddningsinsatser enligt LSO per invånare och år (97 502 insatser/9 851 017 invånare⁷) varav 45 532 avsåg larm där inga tillbud faktiskt skett. Räknat på att räddningstjänstbefälet kan hantera i genomsnitt en räddningsinsats per timme kan denne hantera 8 760 insatser per år. Den servicen kan då ges till en befolkning om 876 000 personer. Kostnaden blir 4 kronor 60 öre per invånare, eller med andra ord drygt 46,5 miljoner kronor (4,6 kronor $\times$ 10 120 242 invånare⁸) för kommunerna i hela Sverige per år. Givetvis kan samverkan inte organiseras helt optimalt i så stora enheter men å andra kan ett sådant befäl ha andra arbetsuppgifter när denne inte leder insatser eller ingå i ett system som har fler beredskapsfunktioner som kan bära kostnader. Många kommuner har i dag en samverkan för övergripande ledning som helt eller till stor del uppfyller det krav som vi föreslår. Vi uppskattar att åtminstone hälften av befolkning redan bor i kommuner som har en funktion som kan användas för att uppfylla kravet utan att det medför kostnadsökningar av betydelse.

Till detta kommer att det i den övergripande ledningen bör finnas en gemensam räddningschef i beredskap, en funktion som kommu-

⁷ Befolkning den 31 december 2015 enligt SCB, *Befolkningsstatistik i sammandrag*, 2018.

⁸ Befolkningen den 31 december 2017 enligt SCB, *Befolkningsstatistik i sammandrag*, 2018.

nerna normalt redan har i dag. En samverkan om en gemensam räddningschef i beredskap kan därför snarare leda till kostnadsbesparingar för kommunerna.

Utredningen uppskattar utifrån detta att de totala kostnader för kravet på kontinuerlig övergripande ledning till 30 miljoner kronor per år fördelat på de kommuner som inte har en sådan övergripande ledning som uppfyller det föreslagna kravet. Som nämnts är emellertid denna siffra mycket osäker.

På det brandförebyggande området kommer kommunerna inte längre att administrativt behöva hantera skriftliga redogörelser från 61 500 byggnader eller anläggningar i landet.⁹ Kommunerna behöver inte sätta och bevaka frister, påminna när redogörelserna inte kommer in samt registrera och gå igenom dessa när de kommit in. Samtidigt har redogörelserna innehållit viss information som kan behöva inhämtas på annat sätt och andra sätt att registrera riskobjekt behövs. Ett tydliggörande av tillsynen genom MSB:s föreskrifter som vi föreslår kan också innebära behov av annan dokumentation. Samtidigt föreslår utredningen en viss utvidgad rätt att ta ut tillsynsavgifter som dock beräknas få endast små effekter. Utredningen bedömer att den ändrade styrningen av det brandförebyggande området kommer vara kostnadsneutral för kommunerna eller medföra minskade kostnader, även om tillsynen blir effektivare.

Även övriga förslag bedöms bli kostnadsneutrala för kommunerna.

Det kommer däremot uppstå engångskostnader om förslagen genomförs. Förslagen behöver i flera avseenden kompletteras med närmare föreskrifter från MSB. De närmare engångskostnaderna kan inte beräknas innan myndighetsföreskrifterna beslutats och en närmare konsekvensanalys ska också göras i samband med att föreskrifterna utarbetas. Engångskostnaderna är framför allt hänförliga till utarbetande av olika styrdokument för verksamheterna, kunskaps-spridning och kompetensutveckling. Det är kostnader som bör kunna rymmas inom kommunernas befintliga verksamhet.

Eftersom kravet på övergripande ledning kan leda till ökade kostnader bör även den kommunala finansieringsprincipen nämnas. Denna anger bland annat att staten ska finansiera nya åligganden för kommunerna liksom ambitionshöjningar i befintliga åligganden. Kommunerna har i dag ansvar för att utföra alla kommunala räddningsinsatser inom sitt geografiska område. Det är ett ansvar som kräver

⁹ Enligt MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016 fanns det under det året 61 506 objekt.

en övergripande ledning för att det ska utföras tillfredställande. Det är också något som många kommuner insett utan en reglering. Samtidigt är den nya regleringen ett tydligt krav som inte tidigare funnits på kommunerna. Enligt utredningens bedömning innebär det nu diskuterade förslaget därför en statlig ambitionshöjning. En sådan ska normalt kompenseras från grunden, det vill säga att kompensation ska utgå även för de kommuner som frivilligt byggt upp denna förmåga. I många fall är det dock tveksamt om den uppbyggnaden alls lett till ökade kostnader utan förmågan kan vara en effekt av att kommuner gått samman i kommunalförbund. Utredningen menar att en utgångspunkt ändå kan vara att 45 miljoner kronor behöver bli föremål för kompensation enligt principen.

11.4.2 MSB

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får utökade uppgifter som bör finansieras. Utredningen föreslår att myndigheten får ett ökat förvaltningsanslag om 15,8 miljoner kronor. Det finansieras genom minskning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag med 8,4 miljoner kronor och andra delar av statsbudgeten med resterande del.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör få disponera anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. för att finansiera kostnader för aktivering av förstärkningsresurser.

MSB får genom utredningens förslag flera nya uppgifter och förslagen innebär också en ambitionshöjning för myndighetens stöd till kommunerna. Det bör finansieras.

I fråga om MSB främjande och stödjande arbete kan särskilt följande anges. MSB förväntas ta fram ett flertal föreskrifter. Myndigheten förväntas öka sitt stöd i anslutning till handlingsprogrammen och kommunernas ledningssystem. Myndigheten ska stödja kommunernas arbete med jämställdhet och mångfald samt försörjningen av deltidbrandmän. Ett utvecklingsarbete inom ledningsutbildning behöver ske. Ett genomförande av förslagen kommer också medföra behov av särskilda informationsinsatser mot kommunerna.

Det anförda är en typ av uppgifter som MSB redan i dag utför inom ramen för sitt nuvarande förvaltningsanslag och som till stor

del bör kunna utföras inom den ramen. Det är emellertid utredningens mening att en resursförstärkning behöver ske för att möta våra förslag.

En helt ny uppgift för MSB som ansluter till dess arbete med bland annat ledningsfrågor i kommunal räddningstjänst är att överta kommunala räddningsinsatser. Betydande synergieffekter torde gå att nå i planeringen av de uppgifterna.

En annan ny uppgift för MSB är tillsynen över kommunerna, som tidigare ankommit på länsstyrelserna. Länsstyrelserna har som vi redovisat i kapitel 10 angett att år 2016 användes 7 årsarbetskrafter för tillsyn. En ren överföring av resurserna till MSB skulle i och för sig få vissa effekter med en centraliserad tillsyn. Ett av problemen med tillsynen var dock som vi angav i kapitel 10 att länsstyrelserna avsatte för lite resurser till denna. Vissa skalfördelar kan vinnas genom koncentrationen av tillsynen till MSB, men de är framför allt hänförliga till kvalitén av tillsynen, inte att personalresurserna kan minska. Detta inte minst mot bakgrund av ett ökat behov av resor i förhållande till länsstyrelsernas tillsyn. MSB bör alltså ha fler årsarbetskrafter för att utföra den direkta granskningen av kommunerna.

Länsstyrelsernas uppgift att stödja kommunerna med råd och information lämnas också över till MSB. Länsstyrelserna angav under år 2016 att 5 årsarbetskrafter användes för att lämna råd och information till kommunerna samt samordning med andra statliga myndigheter. Hos MSB är det en uppgift som framför allt kommer bli en del av MSB stödjande funktion men även i samband med granskning av kommunerna bör MSB kunna lämna råd och information när det inte finns anledning att ingripa med tillsynsverktyget.

Samtidigt faller uppgiften att utföra tillsynsvägledning av länsstyrelserna bort även om utvecklingsarbete som motsvarar tillsynsvägledning fortfarande behöver bedrivas hos MSB.

Det är utredningens mening att en resursförstärkning behövs för att MSB ska kunna utföra sina stödjande uppgifter. Vi bedömer att det behövs en förstärkning på 7 årsarbetskrafter för att möta detta. Utredningen bedömer att MSB behöver ett tillskott motsvarande 15 årsarbetskrafter för den granskande uppgiften.

Utredningen menar därför att MSB bör få ett ökat anslag om 15,8 miljoner kronor ($22 \text{ årsarbetskrafter} \times 700\,000 \text{ kr/anställd inklusive omkostnader och overhead men exklusive resor samt } 400\,000 \text{ kro-}$

nor för resekostnader). Det bör delvis finansieras genom att 8,4 miljoner kronor ($12 \text{ årsarbetskrafter} \times 700\,000 \text{ kr/anställd}$) överförs från länsstyrelsernas förvaltningsanslag 5:1 i utgiftsområde 1 till MSB förvaltningsanslag 2:6 i utgiftsområde 6. Resterande del bör tillföras från annan del av statsbudgeten. En förstärkning av MSB i detta avseende skulle effektivt stärka samhällets samlade beredskap för att hantera allvarliga kriser. Det kan tala för att resterande medel kan tillföras från anslaget 2:4 Krisberedskap i utgiftsområde 6.

Flera av de nämnda frågorna innebär inledningsvis stora engångskostnader. Vi bedömer emellertid att dessa kan mötas inom ramen för MSB:s prioritering av sitt förvaltningsanslag med de permanenta resursförstärkningar utredningen föreslår.

I fråga om förstärkningsresurserna föreslår utredningen att MSB ska ta ett större ansvar för dessa. De förslag utredningen lämnar som har kostnadspåverkan rör att MSB bör finansiera förstärkningsresurserna och kunna använda dessa proaktivt. Det leder till ökade kostnader för MSB när dessa aktiveras för att användas vid insats och när de förflyttas proaktivt. Kostnaden för att använda förstärkningsresurserna har delvis tidigare hamnat på kommunerna men hamnar nu hos MSB. I den delen får MSB ökade kostnader eftersom staten inte får ta betalt av kommunen för bistånd vid räddningsinsatser. Den slutliga effekten för staten omfattar dock inte hela kostnaden eftersom staten enligt 7 kap. 3 § LSO även tidigare lämnat ersättning för kommunala kostnader vid omfattande räddningsinsatser. Det finansieras genom anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. i utgiftsområde 6. Även proaktiva förflyttningar är avsedda att ske för att förstärka bland annat kommunal räddningstjänst. Kostnaderna för att aktivera förstärkningsresurser är sådana oförutsägbara kostnader som beror på antalet och omfattningen av olyckor under året. Utredningen föreslår därför att MSB bör få använda anslaget 2:3 för att betala kostnader för aktiverande av förstärkningsresurserna. Utfallet för anslaget 2:3 varierar kraftigt och kan behöva förstärkas. Det kan i så fall ske genom att 3 miljoner kronor fördelas från anslaget 2:4 Krisberedskap anslagspost 1 som avser ett sällan använt anslag för viss internationell säkerhetsfrämjande och humanitär verksamhet. Detta leder också till att vissa kostnader flyttas från MSB:s förvaltningsanslag till anslaget 2:3, vilket kan finansiera en del av ovanstående kostnad för resursförstärkningar.

11.4.3 Staten och de offentliga systemen i övrigt

Bedömning: Länsstyrelsernas kostnader beräknas minska med 8,4 miljoner kronor till följd av att de inte längre ska utföra tillsyn av och lämna stöd till kommunerna.

Förslaget till förändring i arbetslöshetsförsäkringen bedöms leda till en obetydlig ökning av utbetalningar av arbetslöshetsersättning. Förslaget leder till endast en marginell ökning av administrativa kostnader för arbetslöshetskassorna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen samt marginella engångskostnader för dem.

För länsstyrelserna innebär förslaget om förändrad statlig tillsyn av kommunerna att en av deras uppgifter tas bort. Det medför kostnadsbesparingar. Som angetts i föregående kapitel är de resurser som läggs på granskningen av kommunerna i det här avseendet ungefär 12 årsarbetskrafter. Det torde innebära kostnadsbesparingar om ungefär 8,4 miljoner kronor (12 årsarbetskrafter $\times$ 700 000 kronor/anställd inklusive overhead och omkostnader) fördelat över alla länsstyrelser och förvaltningsanslaget föreslås föras över till MSB:s förvaltningsanslag i motsvarande mån.

Utredningen har lämnat ett förslag till undantag för deltidsbrandmän i arbetslöshetsförsäkringen. Vi menar att vårt förslag huvudsakligen får effekten att fler personer som erhåller arbetslöshetsersättning kommer att arbeta som deltidsbrandmän i framtiden i stället för att avstå från arbetet. För de deltidsbrandmän som i dag väljer att avstå från arbetslöshetsersättning för att arbeta som deltidsbrandman kan förslaget medföra ökad utbetalning av arbetslöshetsersättning. Vi bedömer med hänsyn till den förhållandevis låga ersättningen som deltidsbrandmän får att det är fråga om ett fåtal fall och ökningen av utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen blir alltså obetydlig.

Förslaget kommer innebära vissa administrativa kostnader för arbetslöshetskassorna för att fatta beslut om och göra kontroller av undantaget. Detsamma gäller för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som får en till regel att förhålla sig till vid utförandet av sina uppgifter. Den regel vi föreslår är emellertid enklare att tillämpa än bisysslereglererna för brandmän. Vidare innebär undantaget mindre engångskostnader för främst IAF för att utvärdera be-

hovet av föreskrifter och stöd samt genomföra de åtgärder som behövs. Undantaget innebär också mindre engångskostnader för arbetslöshetskassorna för kunskapsspridning om bestämmelserna. Enligt utredningens bedömning är alla dessa kostnader sammantaget av marginell betydelse.

11.5 Andra verksamhetskonsekvenser

Bedömning: Förbättringarna av kommunernas och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps verksamheter inom området för skydd mot olyckor kan ge positiva sidoeffekter för deras andra verksamheter. Det gäller särskilt beredskapsfunktioner samt annan verksamhet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och höjd beredskap.

Länsstyrelserna mister kompetens till följd av våra förslag. Det begränsar länsstyrelserna i utförande av sina övriga uppgifter inom områdena för skydd mot olyckor, krisberedskap och höjd beredskap.

Av det vi anfört i avsnitt 11.3 och 11.4 framgår att vi menar att kommunens och MSB:s verksamheter enligt LSO kommer att förstärkas med förslagen. Förslagen kan även ge positiva sekundäreffekter för annan kommunal verksamhet och verksamhet som MSB bedriver. Vad gäller kommunal verksamhet har vi redan till exempel nämnt att kravet på en kontinuerlig övergripande ledning kan ge möjlighet för kostnadseffektiva lösningar i fråga om andra beredskapsfunktioner. Det kan vara fråga om kommunala trygghetslarm och driftslarm.

Ett annat område där förbättrade verksamheter inom området för skydd mot olyckor kan få sidoeffekter är på området för krisberedskap, både vad gäller kommunernas arbete och för MSB.

Utredningens fokus har legat på räddningstjänstens uppgifter i fredstid. Räddningstjänsten har också viktiga uppgifter under höjd beredskap och en mer samordnad och effektiv kommunal räddningstjänst kan förväntas fullgöra även dessa uppgifter på ett bättre sätt.

I ett avseende innebär emellertid våra förslag försämringar. Det gäller länsstyrelsernas verksamhet inom området för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. När resurser och kompetens försvinner från länsstyrelserna kommer det att begränsa dem i

utförandet av sina uppgifter inom dessa områden. Utredningen bedömer emellertid, som närmare angetts i kapitel 10, att fördelarna överväger.

11.6 Kommunalt självstyre

Bedömning: Utredningens förslag innebär inskränkningar av det kommunala självstyret. Inskränkningarna har begränsats i så stor utsträckning som möjligt och går inte utöver vad som är nödvändigt för de ändamål som ligger till grund för förslagen.

Kommunalt självstyre är en av grunderna för vårt statsskick och det finns särskilda regler om att hänsyn ska tas till detta vid normering, vilket vi redogjort för i avsnitt 4.1.1.

De förslag utredningen lämnar är till stor del regler som rör kommunernas verksamheter. Tvingande regler som rör kommunernas verksamheter innebär ett visst mått av inskränkning av det kommunala självstyret.

Följande förslag är de som enligt vår bedömning i förhållande till gällande rätt främst innebär en inskränkning av det kommunala självstyret. Fler krav på innehållet i handlingsprogram, ett nationellt mål för förebyggande verksamhet, ett krav på att kommunerna ska ha en ständigt upprätthållen övergripande ledning, framtida behörighetskrav för räddningschefen, utökade befogenheter för den statliga tillsynsmyndigheten som att utfärda föreläggande vid vite samt skyldighet att ge in olycksundersökningar. Därtill kommer bemyndigande för MSB att i vissa avseenden föreskriva om framför allt handlingsprogram, kommunal tillsyn, ledningssystem och olycksundersökningar.

Samtidigt har vi i några avseenden förslagit regler för att ge kommunerna större frihet att själva ordna verksamheten. Det är främst fråga om våra förslag att kommunernas antagande av handlingsprogram avregleras, ett flexiblare system för hur befogenheter enligt LSO får fördelas bland kommunala tjänstemän, en möjlighet att anlita andra för inledande åtgärder vid räddningsinsatser, upphävande av regeringens möjlighet att ändra i kommunernas handlingsprogram samt en tydligare och något inskränkt lagreglering av möjligheten för staten att överta kommunernas räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser.

Vi har genomgående i våra förslag beaktat att de regler som styr kommunerna inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de ändamål som gör att behövs regler. Vi har i anslutning till förslagen i stor utsträckning redovisat alternativ till föreslagen reglering och också behandlat påverkan på det kommunala självstyret. Vi har på flera områden valt det alternativ som utgör en mindre inskränkning eller en utökning av kommunernas självstyre. Våra förslag har framför allt fått utformningen av regleringar för att ge kommunerna möjlighet att samordnas med varandra och få effektivt statligt stöd snarare än definitiva krav på till exempel verksamhetens utformning. Förslagen ger fortsatt stort utrymme för kommunerna att utforma sina verksamheter utifrån lokala förhållanden.

I de fall våra förslag till regleringar har fått uttryck i krav på hur kommunerna ska bedriva sin verksamhet i något avseende har utredningen inte kunnat se ett mindre ingripande alternativ som kan tillgodose ändamålet med regleringen.

Sammantaget är det utredningens bedömning att många av de enskilda förslagen för sig liksom alla förslagen sedda som en helhet utgör en viss inskränkning av det kommunala självstyret. Den inskränkningen går emellertid inte utöver vad som krävs med hänsyn till det närmare ändamålet för respektive regel och det övergripande ändamålet att förbättra skyddet mot olyckor.

11.7 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Utredningens förslag ger endast marginellt positiva effekter avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

En ökad enhetlighet i kommunal räddningstjänst kan främja kommunernas samverkan med polisen och därigenom ge positiva effekter på polisens förutsättningar för att utföra sina uppgifter i fråga om brottslighet. Utredningen bedömer dock att förändringarna endast ger marginella effekter på detta område. Några andra konsekvenser på detta område blir det inte genom våra förslag.

11.8 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Bedömning: Den offentliga servicen i form av skydd mot olyckor blir mer likvärdig över landet och förbättringarna kan bli särskilt stora i vissa områden utanför de större städerna.

Förmågan att genomföra räddningsinsatser måste alltså byggas på lokal räddningstjänstpersonal. En viss koncentration av ledningsfunktioner och brandförebyggande personal kan dock med våra förslag komma att ske till regionala befolkningscentra. En centralisering av totalt 12 årsarbetskrafter från residensstäderna sker till Karlstad eller andra orter där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver verksamhet.

Flera av våra förslag innebär att det ska finnas förmåga och kompetens i hela landet för att utforma skyddet mot olyckor. Det gäller utredningens förslag om krav på kontinuerlig övergripande ledning och behörighetskrav på räddningschefen. I den mån det finns brister på några håll i landet kommer dessa också bli tydliga genom likformiga handlingsprogram och en tydligare statlig tillsyn. Förslagen bör alltså leda till en jämnare offentlig service över hela landet. Generellt sett har den kommunala räddningstjänsten i våra större städer en större förmåga på området för skydd mot olyckor. Våra förslag bör därför få särskild effekt på den offentliga servicen utanför de större städerna. Vi bedömer att den offentliga servicen alltså kan förväntas bli mer likvärdig över landet och i vissa områden utanför de större städerna kan det bli särskilt stora förbättringar.

Den grundläggande förmågan till räddningstjänst måste alltså byggas på räddningstjänstpersonal som arbetar lokalt vilket innebär att sysselsättningen över landet i huvudsak inte förändras. Den kan dock påverkas om ledningsfunktioner och brandförebyggande specialisttjänster vid samverkan mellan kommuner i någon mån förläggs till städer. Utredningen bedömer att det i så fall sker till regionala befolkningscentrum och inte centraliseras. En mindre effekt blir det också av våra förslag rörande tillsynen av kommunerna. De innebär att 12 årsarbetskrafter i stället för att som i dag vara utspridda på länsstyrelserna i landet koncentreras till MSB, som har sitt huvudkontor i Karlstad samt verksamhet på ytterligare några orter. MSB föreslås få

medel motsvarande ytterligare 10 tjänster som kan förväntas huvudsakligen hamna i Karlstad.

11.9 Företag och andra enskilda

Bedömning: Tre av våra förslag har direkta effekter för vissa företag och enskilda.

Det första är att ett krav för vissa fastighetsägare att lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort, med mindre administration och kostnader som följd för enskilda. Det andra är att möjligheterna för kommunerna att ta ut tillsynsavgift ökar något. Utredningen bedömer att den sammantagna effekten är kostnadsneutral för enskilda.

Kommunerna får också möjlighet att avtala med företag och andra att utföra inledande räddningsinsatser.

Våra förslag innebär, med tre undantag, endast indirekta effekter för företag och andra enskilda. I avsnitt 11.3 berör vi vissa sådana effekter.

Förslaget att ta bort kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet som gäller för vissa fastighetsägare och nyttjanderättshavare innebär en administrativ lättnad. Kravet omfattar 61 500 objekt i landet som till exempel industrier, hotell, restauranger, samlingslokaler, mycket höga byggnader, stora garage, skolor och vårdinrättningar.¹⁰ Vid införandet av kravet uppskattades tiden att fylla i redogörelsen till mellan 1 och 15 timmar beroende på objekt och om det var första gången som den skulle fyllas i.¹¹ Det är kommunerna som ska fastställa hur ofta dessa ska skickas in och det varierar därför. Till största del är det företag eller offentliga aktörer som i dag omfattas av den skriftliga redogörelsen. Det torde för mindre företag i förhållande till större företag utgöra en större lättnad med det mindre utrymme för administration som typiskt sett finns i mindre företag.

¹⁰ Enligt MSB:s årsuppföljning av LSO för år 2016 det 61 605 objekt år 2016.

¹¹ Statens räddningsverk, *Konsekvensutredning – Statens räddningsverks förslag till föreskrift och allmänna råd om skriftlig redogörelse av brandskydd enligt lag (2003:XXX) om skydd mot olyckor*, 2003, s. 23.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha möjlighet att ta betalt för hela tillsynen i stället för endast tillsynsbesök vid tillsyn enligt 2 kap. 2 § LSO. Ungefär 20 000 tillsynsbesök som omfattas av möjligheten för kommunerna att ta ut avgift utförs årligen.¹² Den tolkning som SKL rekommenderar av begreppet tillsynsbesök innefattar förberedelse och efterarbete till tillsynsbesöket.¹³ Utredningen har tagit del av några fastställda taxor och åtminstone i dessa förefaller skillnaden i taxa vara liten jämfört med den näraliggande tillsynen enligt LBE, där avgift för hela tillsynen får tas ut. Vi bedömer att förslaget i genomsnitt endast kommer medföra små ökningar av tillsynsavgifterna som betalas av fastighetsägare och verksamhetsutövare.

Det är i huvudsak samma kollektiv som inte behöver lämna in skriftlig redogörelse och som kan få en mindre ökning av tillsynsavgiften. Utredningen uppskattar att den sammantagna effekten blir kostnadsneutral.

Utredningen föreslår också att kommunerna ska få träffa avtal med andra om att utföra inledande räddningsinsatser. I vilken omfattning kommunerna kommer att använda sig av den möjligheten går inte att bedöma men den ger möjlighet för bland andra företag att utföra dessa tjänster åt kommuner.

11.10 Jämställdhet och integration

Bedömning: Utredningens förslag ger tydligt positiva effekter på jämställdhet mellan kvinnor och män samt för de integrationspolitiska målen.

Vi föreslår att MSB ska lämna stöd till kommunerna för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män samt mångfalden inom deras organisationer. Det ger förutsättningar för en utveckling mot mer jämställda organisationer med mer mångfald. Vårt förslag att MSB för utbildningarna inom skydd mot olyckor även kan tillämpa urvalsgrunden erfarenhet från annan utbildning kan också få positiva effekter för jämställdheten.

¹² 18 630 tillsynsbesök år 2016, 18 997 stycken år 2015 och 21 808 stycken år 2014 enligt MSB:s årsuppföljningar av LSO för åren 2014–2016.

¹³ SKL, *Underlag för konstruktion av LSO- och LBE-taxor*, 2016.

Effekterna av ökad jämställdhet och mångfald inom räddningstjänstorganisationerna kan i sin tur medföra att de levererar ett mer likvärdigt skydd mot olyckor till alla medborgare oavsett kön samt etnisk eller kulturell bakgrund.

Ett av syftena med att utveckla kommunernas arbete med sina handlingsprogram är att kommunerna ska kunna anpassa sin förmåga utifrån de faktiska lokala riskerna. Det kan stödja kommunerna att utifrån objektiva grunder ge ett mer likvärdigt skydd mot olyckor för alla.

I dessa delar bedömer vi att våra förslag bidrar till jämställdhet mellan män och kvinnor samt till att uppnå lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2020. Kommunerna får tid till den 1 januari 2021 för att anta nya handlingsprogram och för att uppfylla kravet på ständigt upprätthållen övergripande ledning av räddningstjänsten.

Vi har lämnat ett flertal förslag till författningsändringar. Det är lämpligt om dessa kan träda i kraft samtidigt i så stor utsträckning som möjligt för att få ett samlat genomförande.

Det behövs tid för behandling av ärendet i Regeringskansliet, inklusive remittering, liksom för riksdagsbehandlingen. Därtill kommer att det för flera förslag är lämpligt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tid att ta fram föreskrifter som kan gälla i anslutning till ikraftträdande. MSB bör också få tid att lämna information till kommunerna och andra om de nya reglerna. Kommunerna behöver också ha möjlighet att såvitt avser skriftlig redogörelse informera enskilda samt upprätta vissa dokument som delegationsordningar med fördelning av befogenheter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Enligt utredningens bedömning innebär det att utgångspunkten bör vara att förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2020.

Det behövs mer tid för att kommunerna ska upprätta handlingsprogram enligt den nya regleringen. Det bör kunna ske senast den 1 januari 2021. Kommunernas äldre handlingsprogram bör gälla till dess att nya har antagits. Företrädare för räddningstjänstorganisationer har till utredningen anfört att antagande av nya handlingsprogram för mandatperioden 2018–2022 bör kunna anstå i avvaktan på en ny reglering. Det är emellertid en skyldighet som framgår av lag och lagen hinner inte förändras innan skyldigheten inträder.

Två av förslagen innebär större organisatoriska förändringar. Det första är kravet på en ständigt upprätthållen övergripande ledning som kommer kräva samverkan mellan kommunerna. Det kan ge upphov till komplicerade överväganden för kommunerna och det finns behov av förhandling om samverkan mellan kommunerna. Enligt utredningens mening bör detta krav inte gälla förrän den 1 januari 2021.

Den andra större organisatoriska förändringen är att tillsynen över kommunerna och övertagande av kommunala räddningsinsatser flyttas från länsstyrelserna till MSB. Utredningen bedömer att det bör kunna förberedas till 1 januari 2020 varför särskilda bestämmelser om detta inte är nödvändigt. Utan särskilda övergångsbestämmelser ska länsstyrelserna lämna över eventuella tillsynsärenden som länsstyrelserna har inlett men inte avslutat. I den mån sådana finns är det en lämplig ordning och regler om detta behöver inte införas.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

1 kap.

3 a §

Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag 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.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Övervägandena finns i avsnitt 5.3–5.4.

Bestämmelsen är ett övergripande och inriktande mål för kommunernas och statliga myndigheters verksamhet inom det förebyggande området enligt LSO. Bestämmelsen är inte tillämplig på enskilda. Målet riktar sig främst till kommuner som har det huvudsakliga ansvaret för förebyggande verksamhet. Men även staten, genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), har i viss mån sådana uppgifter (se framför allt 5 kap. 1 a § första stycket).

Den förebyggande verksamheten ska planeras och organiseras så att den får viss effekt, nämligen att bidra till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Det inskränker inte den enskildes ansvar. Den enskilde har alltså det primära ansvaret för att vidta förebyggande åtgärder.

Med skador avses skador på de skyddsintressen som framgår av 1 kap. 1 § LSO, nämligen människors liv och hälsa samt egendom och miljö. Den omedelbara effekten av förebyggande åtgärder kan delas in i åtgärder som är avsedda att förhindra olyckor eller avsedda

att begränsa eller förhindra skador om olyckor sker. Båda typerna av åtgärder kan vidtas. Målet med de förebyggande åtgärder ska dock alltid vara att förhindra eller begränsa skador, oavsett om det sker genom att olyckor minskas eller konsekvenserna av olyckor begränsas.

I bestämmelsen anges utgångspunkten att verksamheten på ett effektivt sätt ska uppnå effekten. I det innefattas för det första att åtgärderna ska ha god effekt för att förhindra eller begränsa skador. I det ingår också att i första hand bör de åtgärder väljas som ger så hög effekt som möjligt i förhållande till de resurser som behöver användas.

I målet anges vidare inriktningen att det särskilt är att människor omkommer och andra allvarligare skadorna som ska förhindras eller begränsas. Med allvarligare skador avses svårare skador på människor men också att mycket stora värden i fråga om egendom eller miljö förstörs.

Inriktningen innebär att där risken för dessa allvarliga konsekvenser till följd av brand och andra olyckor är särskilt uttalad ska särskilda åtgärder vidtas. Det gäller för det första områden där statistik visar att människor omkommer till följd av bränder. För närvarande omkommer de flesta till följd av bränder i bostäder och åtgärder ska därför sättas in mot detta. I dessa fall kan det vara särskilt effektivt att lämna råd, information och utbildning till boende och fastighetsägare samt arbeta tvärssektoriellt med kommunens andra förvaltningar för att uppnå en effektiv förebyggande effekt. För det andra måste det också beaktas att sällanhändelser med omfattande konsekvenser måste förhindras. Ett sätt att förebygga detta är att tillsyn sker oftare av vissa byggnader och anläggningar där riskerna för allvarliga konsekvenser är större än för andra. Där kan de objekt som tidigare omfattades av brandsyn i räddningstjänstlagen och de objekt som sedan omfattades av kravet på skriftlig redogörelse i 2 kap. 3 § LSO tjäna som en utgångspunkt.

5 § upphävs

Paragrafen upphävs. Den innehåller i dag en bestämmelse om att länsstyrelserna genom rådgivning och information ska stödja kommunerna. Uppgiften att på det sättet stödja kommunerna överflyttas till MSB och bestämmelsen om detta tas in i 5 kap. LSO. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

2 kap.

3 § upphävs

Paragrafen upphävs. I nuvarande lydelse finns framför allt en skyldighet att för vissa byggnader och anläggningar i skriftlig form lämna en redogörelse för brandskyddet till kommunen. Skyldigheten tas bort och ersätts av ett nytt nationellt mål, likformiga handlingsprogram och närmare föreskrifter om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.3.

3 kap.

3 §

En kommun *ska* ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet *ska kommunen ange*

1. *målen för verksamheten,*
2. *de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt*

3. *hur verksamheten är ordnad och hur den planeras.*

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska samråd ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammet ska innehålla och hur det ska struktureras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas handlingsprogram för den förebyggande verksamheten. I första stycket görs endast redaktionella ändringar medan andra och tredje stycket får nytt innehåll. Överväganden finns i avsnitt 4.4–4.6 och 10.2.5.

Det nuvarande andra stycket innehåller särskilda bestämmelser om hur handlingsprogrammet ska antas. Bestämmelserna tas bort. Handlingsprogrammet ska därmed antas på det sätt kommunen bestämmer inom de ramar som allmänt gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen (2017:725). Handlingsprogrammet ska hållas aktuellt även om det inte finns några regler om när programmet måste antas. En förändrad bestämmelse om samråd finns alltså kvar i andra stycket. Inför betydande förändringar ska samråd ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringen. Det är

framför allt de myndigheter vars egen planering av sin verksamhet kan beröras av förändringen som avses. Sådana myndigheter är samverkande kommuner. Det kan också vara länsstyrelsen eller Trafikverket (i trafiksäkerhetsfrågor). Det kan även vara MSB om förändringen berör myndighetens operativa verksamhet. Inför mindre förändringar behöver inte samråd ske.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kommer att meddela verkställighetsföreskrifter i anslutning till bestämmelsen. Det rör hur handlingsprogrammet ska se ut och vilket innehåll kommunerna ska redovisa. Det kan till exempel röra att kommunen på viss plats i handlingsprogrammet ska redovisa om kommunen har delmål i fråga om bränder med dödlig utgång. Däremot kan till exempel inte föreskrivas vilken nivå kommunen måste ha på ett sådant delmål.

8 §

En kommun *ska* ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet *ska kommunen ange*

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, *samt*
3. *förmågan att*
 - a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,
 - b) genomföra flera samtidigt räddningsinsatser,
 - c) genomföra omfattande räddningsinsatser och
 - d) utöva ledning i räddningstjänsten.

Kommunen ska i programmet ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas både för förhållandena i fred och under höjd beredskap.

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska samråd ske med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammet ska innehålla och hur det ska struktureras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst. Paragrafen får i stora delar nytt materiellt innehåll. Närmare övervägandena finns i avsnitt 4.4–4.6, 6.5 samt 10.2.5.

Första stycket anger vad kommunens handlingsprogram för räddningstjänst ska innehålla. Avsikten är att fokus vid redovisningen mer än i dag ska ligga på analys av de lokala riskerna för olyckor och den förmåga kommunen har för att möta dessa olyckor. Enligt första punkten ska de mål med verksamheten som kommunen utifrån lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla de i lagen angivna nationella målen liksom tidigare anges i handlingsprogrammet. I andra punkten anges att kommunen vid planeringen av sin räddningstjänst ska utgå från de risker som lokalt finns i kommunen. Dessa måste identifieras och analyseras. Kommunens förmåga i räddningstjänsten ska därefter planeras och prioriteras utifrån denna analys.

I tredje punkten anges i vilka avseenden kommunens förmåga ska redovisas. Förmågan ska redovisas med avseende på varje typ av olycka som det finns en reell risk för att den ska ske. Med typ av olycka avses en avgränsad grupp av olyckor som har liknande karakteristika. Sådana typer av olyckor kan till exempel vara bränder i flerfamiljs-hus, översvämning i tätbebyggt område eller mindre trafikolyckor. När förmågan varierar över kommunens geografiska område ska det anges. Kommunen ska också redovisa vilken förmåga kommunen har att utföra flera räddningsinsatser. Specifika typer av omfattande räddningsinsatser kan vara väldigt sällan förekommande. För dessa krävs inte en specifik redovisning av kommunens förmåga. I stället ska kommunerna på ett generellt plan redovisa sin förmåga att hantera sådana räddningsinsatser, bland annat hur kommunen vid en sådan räddningsinsats avser förstärka sin organisation med externa resurser och ledningsförmåga. Kommunen ska också särskilt redogöra för sin förmåga att utöva ledning i räddningstjänsten. Det avser vilket ledningssystem kommunen har för insatsledning och ledning på en nivå över insatsledningen. Närmare bestämmelser om kommunens ledningssystem finns i 3 kap. 16 c §.

En grundläggande komponent för att skapa förmåga är resurser. Vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan ska enligt andra stycket redovisas. Det avser både kommunens egna resurser och resurser som kommunen planerar att använda på grund av samverkan

med andra kommuner eller andra aktörer. Förmågan ska anges för förhållandena både i fredstid och under höjd beredskap.

För tredje och fjärde stycket, se kommentaren till 3 kap. 3 § LSO.

Inledande av räddningsinsats

8 a §

Räddningsledningen beslutar om en räddningsinsats ska inledas.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om vem som ska bedöma om kriterierna för en räddningsinsats enligt 1 kap. 2 § LSO är uppfyllda och besluta om en räddningsinsats ska inledas eller inte. Det ska ankomma på räddningsledningen. Se kommentaren till 3 kap. 16 och 16 a §§ LSO angående räddningsledningen och beslut av räddningsledningen. Närmare överväganden finns i avsnitt 6.8.

9 §

Räddningsledningen ska besluta om att avsluta en räddningsinsats. Beslutet ska redovisas i skriftlig form. Den som fattat beslutet ska, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Om det behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men sker inte bevakning, får räddningsledningen utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs.

Paragrafen behandlar avslutande av räddningsinsats. Bestämmelsen ändras materiellt endast på så sätt att räddningsledarens befogenheter i stället ska ankomma på räddningsledningen. Närmare överväganden finns i avsnitt 6.8.

10 §

När en räddningsinsats är avslutad *ska* kommunen se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

Den som utför en undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten *ska* lämna den hjälp som behövs.

Kommunen ska sända en redogörelse för undersökningen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad redogörelsen ska innehålla samt hur den ska sändas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen behandlar olycksundersökningar. I ett nytt tredje stycke åläggs kommunerna att skicka in redogörelse av undersökningarna till MSB. I ett nytt fjärde stycke bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva vad redogörelserna ska innehålla samt hur de ska skickas. Överväganden finns i avsnitt 10.7.

12 § upphävs

Paragrafen upphävs. Den innehåller en reglering om avtalssamverkan mellan kommuner och delegation av befogenhet i anslutning till detta. En generell reglering om avtalssamverkan träder i kraft från den 1 juli 2018 i 9 kap. 37 kommunallagen (2017:725). Den bör ersätta bestämmelsen i LSO. Överväganden finns i avsnitt 7.5.

15 §

Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst *ska* vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ett räddningsvärn ingå. Ett räddningsvärn består av personal som uttagits med tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning i kommunen har organiserats en särskild enhet för insatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten *ska* ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. En sådan enhets räddningsinsatser

är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Kommunen får även träffa avtal med annan om att denne ska utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

Paragrafen innehåller en huvudregel om att de som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst måste vara kommunalt anställda och anger vilka undantag som finns till detta. I paragrafen införs ett nytt fjärde stycke med ytterligare ett undantag. Det behandlas närmare i avsnitt 8.2.4.

Enligt fjärde stycket får kommunen träffa avtal med någon annan att utföra inledande åtgärder vid räddningsinsatser. Avsikten är att samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt ska kunna användas för att minska tiden till dess att förstahandsåtgärder kan vidtas vid en olycka. Avtal ska endast avse komplement till ordinarie personal i kommunens organisation för räddningstjänst. Det finns inte i den här bestämmelsen några restriktioner om vem kommunen kan träffa avtal med. Avtal med eller utan ersättning kan alltså träffas med till exempel företag oavsett associationsform, enskilda eller ideella föreningar. Begränsningen av tillämpningsområdet finns i stället i vad avtalet får avse. Det får endast avse avtal om inledande åtgärder vid räddningsinsatser. Med detta menas de första åtgärder som vidtas för att avbryta eller begränsa ett skadeförlopp. Åtgärder det kan vara fråga om är till exempel att med en handbrandsläckare försöka släcka en brand, larma personer på en olycksplats, använda livbojar vid drunkningstillbud eller vidarebefordra en lägesbild till räddningsledaren innan denne nått platsen.

Eftersom det endast är inledande åtgärder som får avtalas förutsätter regleringen att även ordinarie räddningstjänstpersonal larmas samtidigt vid en olycka.

Den nya bestämmelsen innebär inte några förändringar i möjligheterna att tillämpa övriga undantag i paragrafen vid sidan om eller i stället för den nya bestämmelsen. Det gäller även möjligheten att låta personer som utfört inledande åtgärder medverka i den fortsatta räddningsinsatsen på annan grund.

16 §

I en kommun *ska* det finnas en räddningschef. Räddningschefen *ansvarar för räddningsledning i kommunen och ska se till* att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare som utses av räddningschefen.

En räddningsledare ska vara anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för att vara räddningschef och räddningsledare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om räddningschefen och räddningsledaren i kommunal räddningstjänst. Den har en ny disposition och nuvarande tredje stycket har brutits ut till en egen paragraf, 3 kap. 16 b §, medan en hänvisning till 4 kap. 10 § LSO utgått. Övergången finns i avsnitt 6.8, 8.2.5 och 8.2.6.

I första stycket anges att det är räddningschefen som ansvarar för räddningsledning i kommunen och ska se till att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen har alltså ett helhetsansvar för räddningstjänstverksamheten inklusive ledningen av de enskilda räddningsinsatserna.

Räddningschefen har stor frihet att närmare bestämma hur ledningen av räddningstjänstverksamheten ska anordnas och vilka personer som ska ingå i räddningsledningen. I andra stycket finns emellertid en reglering om ledningen. Det ska vid en räddningsinsats alltid utses en räddningsledare som utövar den direkta ledningen av räddningsinsatsen. Det är räddningschefen som utser räddningsledaren och han eller hon kan därmed också byta ut räddningsledaren. Räddningschefen är oförhindrad att utse sig själv till räddningsledare.

I tredje stycket anges att en räddningsledare ska vara anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Räddningsledaren behöver inte vara anställd i den kommun eller det kommunalförbund som har ansvaret för en räddningsinsats.

I fjärde stycket finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om vilken utbildning räddningschefen och räddningsledare ska ha för att vara behöriga för respektive befattning.

16 a §

Räddningschefen ska fatta de beslut som ankommer på räddningsledningen.

Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut som enligt denna lag ska fattas av räddningsledningen eller räddningschefen.

Den som fått ett sådant uppdrag får, om annat inte anges i uppdraget, i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut.

Beslut om att lämna uppdrag ska dokumenteras skriftligen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hur befogenheter enligt LSO fördelas på de olika befattningshavare som kan ingå i räddningsledningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

I första stycket anges utgångspunkten att det är räddningschefen som fattar beslut som ankommer på räddningsledningen. Han eller hon kan därmed fatta alla de beslut som ankommer på räddningsledningen i lagen, vilket tidigare var befogenheter som ankom på räddningsledaren.

I andra stycket anges att räddningschefen får uppdra (delegera) åt annan att fatta beslut enligt lagen. De beslut som avses är de som ankommer på räddningsledningen enligt lagen samt rätten att utse (och byta) räddningsledare. Räddningschefen bestämmer i vilken omfattning befogenheter ska delegeras. Det är möjligt att endast delegera en del av beslutanderätten för en viss befogenhet. Räddningschefen kan delegera befogenheter till flera personer samtidigt. Det kan till exempel vara lämpligt att räddningschefen när han eller hon inte är i tjänst i sitt ställe sätter en räddningschef i beredskap med samtliga befogenheter som räddningschefen själv har. Dessutom kan det vara lämpligt att den som utses till räddningsledare regelmässigt får befogenheter som till exempel en begränsad rätt att göra ingrepp i annans rätt och att besluta att avsluta räddningsinsatser. Delegation får endast ske till den som är behörig att vara räddningsledare. I att det är fråga om delegation av beslutsrätten ligger att räddningschefen fortfarande själv kan fatta beslut i något avseende som delegerats. Räddningschefen har också efter att delegation skett ansvar för de beslut som fattas.

Av tredje stycket framgår att delegaten helt eller delvis får vidaredelegera den beslutanderätt denne har fått till annan som är behörig

att vara räddningsledare. Uppdrag att besluta kan på det sättet överlämnas i flera led. Den som lämnar delegation kan dock begränsa möjligheten för delegaten att vidaredelegera beslutsrätten.

Ett uppdrag åt annan att fatta beslut kan meddelas skriftligt eller muntligt. Av tredje stycket framgår att uppdragen ska dokumenteras skriftligt. Om beslutet meddelas muntligt ska det alltså dokumenteras skriftligt. Det gäller även vidaredelegation.

16 b §

Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledningarna i dessa kommuner skyndsamt besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen.

Om räddningsledningarna inte skyndsamt kan besluta om detta får beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen är ny men innehåller en förändrad lydelse av den bestämmelse som tidigare fanns i 3 kap. 16 § tredje stycket LSO. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Av första stycket framgår att om en räddningsinsats berör fler än en kommuns område ska räddningsledningarna i kommunerna skyndsamt besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av insatsen. Om de inte skyndsamt kan komma överens får enligt andra stycket den myndighet regeringen bestämmer i stället avgöra frågan.

16 c §

Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten.

I ledningssystemet ska det ständigt upprätthållas en övergripande ledning av räddningstjänsten. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma detta ska ledningen utövas gemensamt för kommunerna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ledningssystemet samt om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

Paragrafen är ny. Den innehåller regler om ledningssystem för räddningstjänsten. Det behandlas särskilt i avsnitt 6.7 och 7.3–7.4.

I första stycket anges att kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten. Med ledningssystem avses de utgångspunkter

och den ordning som i vid bemärkelse gäller för att åstadkomma ledning av den operativa räddningstjänsten. I det ingår till exempel ledningsorganisation, definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap, principer för utförande av uppdraget och tekniskt stöd. Ledningssystemet ska avse räddningstjänsten och därmed omfattas inte brandförebyggande verksamhet eller rent förvaltningsorganisatoriska frågor.

I andra styckets första mening uppställs ett krav på kommunens ledningssystem. Det ska finnas en ständigt upprätthållen övergripande ledning av räddningstjänsten. Syftet med kravet är att öka förmågan att hantera alla typer av olyckor men särskilt samtidiga eller större och mer komplexa olyckor. Med övergripande ledning av räddningstjänsten avses ledning på en nivå över insatsledningen av räddningsinsatser. Exempel på uppgifter för övergripande ledning är att besluta om vilka uppgifter som ankommer på räddningstjänstorganisationen, följa upp räddningsinsatser samt besluta om resursprioritering mellan olika räddningsinsatser.

Den övergripande ledningen ska ständigt upprätthållas. Det innebär att det ska finnas ledningspersonal som dygnet runt kan bevaka räddningstjänstverksamheten. I den övergripande ledningen ingår att fatta beslut av olika slag och det måste alltså finnas befattningshavare som har mandat att fatta de beslut som krävs. Många beslut, som till exempel om resurstilldelning och -prioritering, måste kunna fattas omedelbart. Andra beslut som inte är lika tidskritiska kan fattas med en mindre fördröjning av befattningshavare som har beredskap.

Avsikten är att samverkan mellan kommuner ska ske för att uppfylla kravet. Det finns dock inte något formellt hinder mot att en kommun själv uppfyller kravet, även om det svårigen kan ske då det inte är kostnadseffektivt för enskilda kommuner att ständigt upprätthålla en övergripande ledning. Det är kommunen som bestämmer hur kravet ska uppfyllas. Samverkan kan enligt kommunallagen (2017:725) ske genom kommunalförbund, gemensamma nämnder eller avtal mellan kommuner.

I andra styckets andra mening anges att när kommuner samverkar för att upprätthålla den övergripande ledningen ska ledningen utövas gemensamt. Det innebär att alla ledningsbeslut ska fattas utifrån att ge ett så bra skydd mot olyckor som möjligt i hela området för de samverkande kommunerna utan hänsyn till kommungränser. Det innebär också att ledningen måste vara gemensam på hög nivå, med

till exempel en gemensam räddningschef i beredskap. Det hindrar emellertid inte att en räddningschef, när samverkan för gemensam ledning sker genom avtal mellan kommuner, själv övertar ledningen av räddningstjänsten i sin kommun i något avseende eftersom den delen då lyfts ut ur den gemensamma delen av ledningssystemet.

Vilken bemanning som krävs för att uppfylla kravet varierar bland annat på hur många och vilka kommuner som samverkar för att uppfylla kravet. Det måste finnas en förmåga att faktiskt utöva övergripande ledning. En gemensam ledningscentral som är bemannad dygnet runt med en gemensam räddningschef i beredskap kan uppfylla kravet. Det kan också vara tillräckligt att kommuner samverkar om ett räddningstjänstbefäl som hela tiden är tillgänglig till exempel samlokaliserad med SOS Alarm med en gemensam räddningschef i beredskap. Däremot är det inte tillräckligt med endast en räddningschef i beredskap som är tillgänglig per telefon.

I tredje stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ledningssystemet samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning. Föreskrifter om ledningssystem är tänkta att kunna komplettera en doktrin för ledning av räddningstjänsten med författning. Det kan till exempel avse grunderna för hur en ledningsorganisation ska byggas upp liksom benämningar och roller för olika befattningshavare. Närmare föreskrifter rörande kravet på en ständigt upprätthållen övergripande ledning är också avsedda att kunna meddelas med stöd av bemyndigandet. Det är däremot inte avsett att föreskrifter ska meddelas rörande vilka tekniska system för ledning som kommunerna ska använda.

4 kap.

7 §

Räddningsledningen ska besluta om att avsluta en räddningsinsats. Beslutet ska redovisas i skriftlig form. Den som fattat beslutet ska, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som berörts av räddningsinsatsen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Om det behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men sker inte bevakning, får räddningsledningen utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs.

Se kommentaren nedan under 9 §.

9 §

En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare som utses av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Räddningsledaren ska fatta de beslut som ankommer på räddningsledningen.

I 7 och 9 §§ finns bestämmelser om avslutande av statlig räddningsinsats respektive räddningsledaren vid statlig räddningstjänst. Ändringarna är sammantaget endast en författningsteknisk förändring utan nytt materiellt innehåll för statlig räddningstjänst. Överväganden finns i avsnitt 6.8.

10 §

Den statliga myndighet regeringen bestämmer får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om denna är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl.

Myndigheten ska vid ett sådant övertagande utse en räddningsansvarig. Det som står i denna lag om räddningschefen ska i stället gälla den räddningsansvariga.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse ska ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet ska ta över ansvaret inom ett eller flera län.

Paragrafen innehåller i dag bemyndigande för regeringen att föreskriva eller i särskilda fall besluta om övertagande av kommunal räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Materiella förändringar sker i fråga om övertagande av kommunal räddningstjänst i nuvarande första stycket som delas upp i två stycken. Närmare överväganden finns i avsnitt 10.3.

Enligt första stycket får den statliga myndighet regeringen bestämmer överta en eller flera kommuners räddningstjänst. Övertagande får ske när det är fråga om särskilt omfattande räddningsinsatser eller när det annars föreligger synnerliga skäl. Synnerliga skäl som kan föreligga är om det är fråga om en mycket komplicerad räddningsinsats som kommunen inte kan hantera eller när räddningsinsatser behöver samordnas mellan flera kommuner och kommunerna själva inte klarar av detta. Om en kommun själv begär att räddningstjänsten ska övertas talar det för att förutsättningar för övertagande föreligger. I att övertagande *får* ske innebär att det inte finns en skyldighet för utsedd eller utsedda myndigheter att besluta om ett övertagande. I första hand bör kommunerna också få stöd för att själva klara av räddningsinsatser utan att övertagande behöver ske.

Övertagande får ske av de kommuners räddningstjänst som är berörda av den eller de räddningsinsatser som föranleder ett övertagande. En kommun är berörd när räddningsinsatsen avser en olycka där det uppkommer skador eller finns överhängande fara för att skador sker i kommunen. En kommun är också berörd av räddningsinsatsen när kommunen har en sådan nära samverkan med den kommun där olyckan sker att de helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem. Alla kommuner som samverkar för att uppfylla kravet på övergripande ledning i 3 kap. 16 c § LSO är normalt sett berörda när det sker en särskilt omfattande olycka i en av kommunerna. En kommun som i annat fall, till exempel efter begäran enligt 6 kap. 7 § LSO, bidrar med resurser till räddningsinsatsen kan däremot inte anses så berörd att räddningstjänsten i den kommunen kan övertas. Ett övertagande ska avse hela räddningstjänsten i den eller de aktuella kommunerna. Även om räddningstjänsten övertas av en statlig myndighet utgör det alltså kommunal räddningstjänst och är i bland annat ersättningshänseende att anse som en del i den övertagna kommunens räddningstjänst.

Av andra stycket framgår att när ett övertagande skett ankommer det på den statliga myndigheten att utse en räddningsansvarig. Den som är räddningsansvarig går in i räddningschefens ställe med det ansvar och de befogenheter som vanligen gäller räddningschefen enligt denna lag. Den räddningsansvariga får bland annat utse räddningsledare men kan, liksom räddningschefen, utse sig själv till räddningsledare. Den räddningsansvariga får också utöva och delegera de befogenheter som tillkommer räddningsledningen. Av bestämmelsen följer också att de behörighetskrav som gäller räddningschefen även ska gälla den räddningsansvariga.

5 kap.

1 §

Kommunen ska ha tillsyn över att enskilda följer denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska planeras och utföras.

Paragrafen innehåller i dag bestämmelser om vilka myndigheter som utövar tillsyn enligt LSO. Innehållet ändras och fördelas på tre paragrafer: 1, 1 a och 1 b §§. Överväganden finns i avsnitt 5.6 och 10.2.

I första stycket regleras att kommunen liksom tidigare utövar tillsyn över enskildas efterlevnad av lagen (se prop. 2002/03:119 s. 118). Det rör framför allt de skyldigheter som finns i 2 kap. LSO. Kommunens tillsyn omfattar även myndigheter när de uppträder i egenskap av ett privaträttsligt subjekt, till exempel som fastighetsägare.

I andra stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om planering och utförande av kommunal tillsyn. Avsikten är att föreskrifter ska meddelas om formerna för tillsynshandläggningen och dess planerande. Däremot är avsikten att det fortfarande ska ankomma på kommunen att besluta till exempel hur ofta tillsyn ska ske.

1 a §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska på nationell nivå främja att denna lag följs.

Myndigheten ska samordna kommunernas verksamheter och stödja kommunerna med råd och information.

Myndigheten ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen, som är ny, anges vilka uppgifter MSB ska ha som riktar sig mot främst kommuner, men även i viss mån enskilda. Överväganden finns i avsnitt 10.2.

MSB ska enligt första stycket på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen. Det innebär att MSB ska vidta olika åtgärder på ett generellt plan. Det kan vara fråga om att ge ut allmänna råd och vägledning, genomföra informationskampanjer eller utveckla stödsystem som kommunerna kan använda.

Enligt andra stycket ska MSB utföra uppgifter som riktar sig mer direkt mot kommunerna. Dels samordna kommunerna, dels stödja dem med råd och information. Vad gäller samordning så kan den på de områden där MSB har fått föreskriftsrätt bli tvingande för kommunerna. På andra områden har MSB att på andra sätt verka för frivillig samordning där det bedöms lämpligt. MSB ska också stödja kommunerna direkt med råd och information. Det kan till exempel vara om en kommun vill få råd om hur en vägledning förhåller sig till deras konkreta verksamhet i något avseende. Råd och information kan också i viss utsträckning ges i samband med tillsyn.

Enligt tredje stycket ska MSB utföra tillsyn av kommunerna. Det är en granskande verksamhet för att kontrollera att kommunerna följer LSO och anslutande föreskrifter.

1 b §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha den centrala tillsynen över statlig räddningstjänst.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i andra fall utöva tillsyn över att statliga myndigheter följer denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen är ny och reglerar tillsyn över statliga myndigheter.

I första stycket regleras tillsynen över statlig räddningstjänst. Ingen materiell förändring är avsedd.

I andra stycket anges att MSB har tillsyn över statliga myndigheters skyldigheter enligt LSO och anslutande föreskrifter när det inte är fråga om statlig räddningstjänst.

2 §

Kommunen har rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar för tillsyn. *Kommunen* har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Kommunen får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att vidta enligt föreläggande, får *kommunen* vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Paragrafen innehåller befogenheter som är avsedda att utövas vid tillsyn över enskilda. Den förtydligas så att det klargörs att dessa befogenheter, som beträffande första stycket dessutom är straffsanktionerade, endast avser kommunens tillsyn över enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6.

2 a §

Statliga tillsynsmyndigheter har rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite om ett tidigare föreläggande inte har följts eller det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen är ny. Den innehåller regler om förfarandebefogenheter och ingripande från statliga tillsynsmyndigheter. Överväganden finns i avsnitt 10.2.5 och 10.2.6.

Av första stycket framgår att de statliga tillsynsmyndigheterna har rätt att få de upplysningar och handlingar behövs för tillsynen.

I andra stycket anges att MSB får förelägga en kommun att avhjälpa brister i kommunens utförande av sina skyldigheter enligt LSO. Ett sådant föreläggande måste konkret ange i vilket avseende kommunen brister i sina skyldigheter och hur det kan åtgärdas. Kommunen har alltid möjlighet att själv välja hur den ska uppfylla sina skyldigheter och kan göra det på annat sätt, så länge bristerna åtgärdas.

I tredje stycket anges att ett föreläggande enligt andra stycket får förenas med vite. Avsikten är att detta endast i undantagsfall ska tillgripas. Det krävs att kommunen inte följt ett föreläggande enligt andra stycket eller det annars föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga när det av någon särskild anledning kan förväntas att kommunen inte kommer att följa ett föreläggande som inte förenas med vite. För ett vitesföreläggande gäller reglerna i lagen (1985:206) om viten.

4 §

Kommunen får föreskriva att en avgift *ska* betalas för *tillsyn* som föranletts av bestämmelserna i 2 kap. 2 §.

Paragrafen innehåller i dag en bestämmelse om att kommunen får ta ut avgift för tillsynsbesök vid tillsyn enligt 2 kap. 2 §. Bestämmelsen ändras på så sätt att avgiften ska få tas ut för *tillsyn* i stället för *tillsynsbesök*. Överväganden finns i avsnitt 5.7.

6 kap.

1 §

När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Tjänsteplikten fullgörs på *begäran* av *räddningsledningen*.

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand *ska* frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnets under högst tjugo timmar årligen.

Paragrafen innehåller ändringen att det ankommer på räddningsledningen, inte räddningsledaren, att utöva befogenheten i paragrafen. Se kommentarerna till 3 kap. 16 och 16 a §§.

2 §

Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får *räddningsledningen* vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också göras av en nämnd som avses i 3 kap. 11 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Om *en* statlig myndighet i enlighet med vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp göras av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

Vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen får, under de förutsättningar som anges i första stycket eller om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen, den myndighet som ansvarar för saneringen göra sådana ingrepp i annans rätt som anges i första stycket.

Förbud eller föreläggande som avses i 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg får meddelas med stöd av denna paragraf bara om Transportstyrelsens beslut inte kan avvaktas.

Se kommentaren ovan under 1 §.

7 §

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *begäran* av *räddningsledningen* och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

Se kommentaren ovan under 1 §.

7 kap.

4 §

Den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt med *räddningsledningens* samtycke har medverkat i räddningstjänst enligt denna lag eller i övning i sådan tjänst har rätt till skälig ersättning för kostnader för resa och uppehälle samt för arbete och tidsspillan enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Rätten till ersättning omfattar också skada på kläder och andra personliga tillhörigheter.

Första stycket gäller inte den som har fått ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för medverkan i räddningstjänst.

Se kommentaren ovan under 6 kap. 1 §.

10 kap.

5 §

Ett beslut av *räddningsledningen* om fullgörande av tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § eller om ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 § får överklagas hos länsstyrelsen. I övrigt får *räddningsledningens* beslut enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inte överklagas.

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, om det har fattats av en kommunal nämnd eller av någon som handlat på en kommuns vägnar, överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Se kommentaren ovan under 6 kap. 1 §.

6 §

En statlig tillsynsmyndighets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut enligt 6 kap. 2 och 5 §§ eller 7 kap. Beslut av statlig myndighet enligt 7 kap. 1 § får dock inte överklagas.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 5 kap. 2 a § eller 7 kap. 2 eller 3 §§, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av vissa beslut av statliga myndigheter. Överväganden finns i avsnitt 10.2.5.

Genom gällande lydelse av första stycket har kommunen rätt att överklaga ett föreläggande som MSB utfärdat mot kommunen. Stycket ändras inte.

För att den myndighet som först fattat ett beslut ska vara motpart i allmän förvaltningsdomstol måste det, när klaganden inte är en enskild part, finnas ett särskilt stadgande om detta. Genom införandet av en hänvisning till 5 kap. 2 a § införs detta i fråga om överklagande av MSB:s beslut att meddela en kommun föreläggande. Det medför att MSB blir motpart till kommunen i processen.

13.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

2 kap.

1 och 2 §§ upphävs

Paragraferna upphävs. De innehåller i dag bestämmelser beträffande skriftlig redogörelse enligt 2 kap. 3 § LSO som utmönstras.

3 kap.

3 §

De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor *ska* innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda.

I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § samma lag *ska* en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om vad de handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ samma lag ska innehålla och hur de ska struktureras.

Paragrafens första och andra stycket har ändrats redaktionellt och det tredje stycket är nytt. MSB bemyndigas i tredje stycket att närmare föreskriva hur kommunens handlingsprogram ska se ut och vad de ska innehålla för att de ska bli nationellt likformiga och jämförbara. Med närmare föreskrifter avses verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 RF. Överväganden finns i avsnitt 4.5.

4 §

När en kommun antar eller ändrar ett handlingsprogram ska detta sändas till länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt de kommuner och andra berörda aktörer med vilka samverkan inom förebyggande arbete eller räddningstjänst sker.

Paragrafen innehåller en skyldighet om kommunikering av handlingsprogram. En följdändring införs i bestämmelsen på grund av att kommunerna själva ska besluta hur ett handlingsprogram ska antas.

5 § upphävs

Paragrafen upphävs. Den innehåller i dag bestämmelser beträffande regeringens möjlighet att enligt 3 kap. 3 och 8 §§ LSO besluta om ändring i kommunernas handlingsprogram som tas bort. Överväganden finns i avsnitt 10.2.5.

Sammanställande av olycksundersökningar

8 a §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sammanställa de redogörelser av olycksundersökningar som kommunerna sänder till myndigheten enligt 3 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Myndigheten får meddela föreskrifter om vad redogörelserna ska innehålla samt hur de ska sändas till myndigheten.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser rörande nationell sammanställning av olycksundersökningar enligt 3 kap. 10 § LSO. Överväganden finns i avsnitt 10.7.

I första stycket anges myndighetens uppgift i detta avseende som meddelas med stöd av regeringens restkompetens. I att redogörelser för undersökningarna ska sammanställas ligger minst att de hållas ordnade men det förutsätts att även bearbetning kommer ske enligt vad myndigheten närmare bestämmer. Bestämmelsen är en specialreglering i förhållande till MSB:s bredare uppdrag i 11 § i MSB:s instruktion att se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser.

MSB får genom bestämmelsen i andra stycket ett bemyndigande att bestämma närmare hur redogörelserna ska se ut och hur de ska sändas till myndigheten.

Ledningssystem

8 b §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om kommunens ledningssystem för räddningstjänst samt om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för MSB att meddela föreskrifter om ledningssystemet samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning. Se kommentaren till 3 kap. 16 b § LSO.

8 c §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 3 kap. 16 c § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av en räddningsinsats när den berör flera kommuner och de berörda kommunernas räddningsledningar inte skyndsamt fattat beslut om detta.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om att MSB är den myndighet som ska fatta beslut enligt 3 kap. 16 c § andra stycket LSO. Se kommentaren till den paragrafen.

9 §

Behörig att vara *räddningschef* eller räddningsledare i kommunal räddningstjänst är den som genomgått särskild utbildning hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller hos Statens räddningsverk.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

Paragrafen innehåller i dag bestämmelser om behörighet för räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Paragrafen ändras på så sätt att den även ska gälla räddningschefen. Se avsnitt 8.2.6 för närmare överväganden.

4 kap.

33 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) skydd mot olyckor.

Om det i anslutning till en räddningsinsats som omfattas av myndighetens ansvar sker en statlig räddningsinsats, ska myndigheten ansvara för att samordna räddningsinsatserna.

Se kommentaren nedan under 34 §.

34 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska upprätta de planer som behövs för övertagande av kommunal räddningstjänst och samordning av räddningsinsatser i anslutning till detta. Myndigheten ska informera allmänheten om planerna.

I 33 och 34 §§ finns ändringen att det är MSB som ska få överta kommunal räddningstjänst samt justeringar för att paragraferna ska ansluta till den nya lydelsen av 4 kap. 10 § LSO. Se även kommentaren till den bestämmelsen.

5 kap.**2 a §**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Paragrafen är ny och innehåller en vidaredelegering av möjligheten enligt 5 kap. 1 § LSO att föreskriva hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn. Se kommentaren till den bestämmelsen.

13.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

7 §

Myndigheten ska ha förmågan att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

1. samordna krishanteringsåtgärderna,
2. samordna information till allmänhet och media,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Myndigheten ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Se kommentaren nedan under 7 a §.

7 a §

Myndigheten ska utifrån nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna lämna bistånd i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Regleringen om MSB:s uppgift i fråga om stödresurser har brutits ut ur 7 §, förts till den nya 7 a § och fått ett nytt materiellt innehåll. Överväganden finns i avsnitt 10.6.

Av 7 a § framgår att MSB utifrån nationell riskbild ska upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna lämna bistånd i samband med vissa olyckor och kriser. Det innebär att MSB har ett ansvar för att ordna sådana nationella förstärkningsresurser som är lämpliga med hänsyn till den riskbild som finns i hela landet. Vidare ska myndigheten se till att beredskap upprätthålls för dessa stödresurser och att myndigheten kan aktivera dessa när det finns ett behov av detta. Även beredskapen ska upprätthållas utifrån nationell riskbild. Det innebär att myndigheten bör lokalisera stödresurser var det är lämpligt utifrån nationell riskbild samt också omlokalisera dessa resurser vid tillfälliga eller permanenta förändringar i riskbilden. Myndigheten har ansvaret för att beredskapen upprätthålls men kan använda externa resurser för att bemanna själva stödresurserna.

18 b §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska stödja kommunernas personalförsörjning av deltidanställda brandmän.

Myndigheten ska stödja kommunerna i arbetet för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt även i övrigt ökad mångfald i kommunernas organisationer för att utföra uppgifterna enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Paragrafen är ny och behandlar MSB:s uppdrag för att stödja kommunernas räddningstjänstorganisationer i vissa frågor om personal. Övervägandena finns i avsnitt 8.3 och 8.4.6.

I första stycket får MSB i särskilt uppdrag att stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän.

I andra stycket får MSB uppgift att stödja kommunernas arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män i kommunernas organisationer för att utföra uppgifterna enligt LSO, det vill säga både i räddningstjänst och i fråga om olycksförebyggande verksamhet. Vidare ska MSB stödja kommunerna för att även i övrigt åstadkomma ökad mångfald.

13.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor

3 §

Om antalet platser inom en utbildning är färre än antalet behöriga sökande, får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap göra ett urval. Vid urvalet ska hänsyn tas till de sökandes meriter.

Vid urvalet får urvalsgrunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov som avses i 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100), *erfarenhet från annan utbildning* och särskilda skäl användas. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov, intervjuer eller lottnings. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottnings har använts.

Paragrafen behandlar urval vid antagning till utbildning enligt förordningen. Bestämmelsen ändras så att MSB ges möjlighet att även använda erfarenhet från annan utbildning som urvalsgrund. Överväganden finns i avsnitt 9.3.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

39 b §

Vid beräkning av dagpenningbelopp ska hänsyn inte tas till arbete som avser beredskap och övning i en anställning för att upprätthålla beredskap att göra uttryckningar i en kommunal organisation för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta gäller endast om arbetet efter arbetslöshetens inträde inte har en större omfattning än regeringen bestämmer.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse som syftar till att visst arbete i en anställning som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av dagpenningbelopp. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.7.

Av första meningen framgår att undantaget gäller visst arbete. Det arbete som undantas ska för det första ha utförts i arbetsuppgifterna beredskapstjänstgöring eller övningar. Arbetet ska för det andra ha skett i en anställning med den huvudsakliga arbetsuppgiften att upprätthålla beredskap för att göra uttryckningar i en sådan kommunal organisation för räddningstjänst som avses i LSO. Sådana anställningar

har deltidsanställda brandmän och deltidsanställda befäl. För andra arbetsuppgifter i anställningen än själva beredskapen och övningarna görs inget undantag. Till exempel görs inget undantag för arbetet med själva utryckningarna och sådant arbete ska behandlas enligt vanliga regler.

Av andra meningen framgår att det arbete som ska undantas inte under arbetslösheten får ha mer än en begränsad omfattning. Om omfattningen av det arbete som ska undantas under arbetslösheten skulle överskrida gränsen gäller inte undantaget. Regeringen bestämmer den närmare omfattningen av begränsningen.

13.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Deltidsanställda brandman

12 §

Omfattningen av arbetet enligt 39 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får högst vara 70 timmar beredskap och 2 timmar övning per vecka i genomsnitt under ett kvartal.

Paragrafen är ny. Den reglerar den maximala omfattningen som arbete enligt 39 b § ALF får ha för att undantaget i den bestämmelsen ska vara tillämpligt. Närmare överväganden finns i avsnitt 8.4.7.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Fredric Jonsson

Utredningen innehåller många konstruktiva förslag till förbättringar av hur den kommunala räddningstjänsten och det brandförebyggande arbetet ska bedrivas. Jag har dock en avvikande uppfattning hur statens stöd och tillsyn ska organiseras.

Att stärka tillsynen är angeläget, det gäller såväl kommunernas tillsyn över enskilda, som länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna. En lagstiftning som LSO där den lokala riskbilden ska mötas med lokalt anpassade säkerhetsåtgärder kräver såklart en effektiv tillsyn. Det finns goda skäl som framgår i utredningen att förbättra statens stöd och tillsyn över kommunerna. Det finns också goda skäl att just bevara tillsynen nära de lokala förhållanden som verksamheten genom tillsyn ska prövas mot.

MSBs förskrivningsrätt avseende statens tillsyn är ett stort steg framåt och något som har efterfrågats under en längre tid av såväl länsstyrelser som kommuner. Ett tydliggörande av tillsyn skulle innebära en rejäl möjlighet till bättre kvalitet i tillsynsarbetet. Jag anser inte att det är rimligt att döma ut hela den nuvarande ordningen innan en tillsynsvägledning som länge har efterlysts finns på plats.

Tillsynen kräver en god kompetens och en trovärdighet av den som utövar tillsynen. Det är därför rimligt att ställa samma krav på länsstyrelsen som vi i utredningen gör på räddningschefens kompetens. En tillsynsförrättare som har samma formella utbildningsnivå som räddningschefer i länet borgar för en god tillsyn och konstruktiv rådgivning. Vidare medför förslaget att kompetens säkras upp för att hantera andra uppgifter som länsstyrelsen har enligt LSO så som överklagade kommunala tillsynsförelägganden, uppgifter vid kärntekniska olyckor och för expertkunskap vid riskbedömningar i planprocessen.

Kompetenskravet kan medföra att länsstyrelserna på frivillig basis samarbetar kring en sådan resurs som kompletterar den egna organisationen.

Inom den fredstida krisberedskapen har länsstyrelserna en tydlig roll att samordna arbetet i länet och räddningstjänsterna är en viktig del i krisberedskapen. Det vore därför konstigt även ur det perspektivet att flytta bort just tillsynen av räddningstjänst från de 21 länsstyrelserna. LSO är varken så speciellt eller komplicerat i förhållande till andra uppgifter inom krisberedskap att det är motiverat att just tillsynen behöver flyttas. Ett ologiskt ”glapp” skapas med förslaget eftersom den regionala nivån är länken mellan nationella nivån och lokala i alla andra frågor inom krisberedskapen.

Vidare tas ingen hänsyn till återupptagen totalförsvarsplanering i förslaget. Att förhållandet mellan staten och kommunerna helt rundar den regionala nivån inom LSO blir mycket konstigt i förhållande till annat arbete där länsstyrelserna håller samman arbetet inom alla andra verksamhetsområden i totalförsvarsarbetet på regional nivå.

Jag anser vidare att utredningen inte fullt ut har beaktat vilka konsekvenser förslaget med att MSB ensamt övertar ansvar för övertagande av kommunal räddningstjänst får för räddningsarbetet vid kärntekniska olyckor. Länsstyrelserna har uppgiften att leda räddningstjänstarbetet vid kärntekniska olyckor och om då möjligheten till övertagande av räddningstjänsten flyttas från länsstyrelserna uppstår konsekvenser som utredningen inte har behandlat.

För att sammanfatta, med MSBs förskrivningsrätt kring länsstyrelsernas tillsyn och förslaget till att räddningschefens och tillsynsförrettarens kompetens likställs uppnås förutsättningar för en mer effektiv tillsyn. Tillsynen kan då vara kvar på länsstyrelsenivån, bättre och effektivare, samtidigt som andra ologiska konsekvenser inte uppkommer inom krisberedskaps- och totalförsvarsarbetet till följd av utredningens förslag.

Kommittédirektiv 2017:15

En effektivare kommunal räddningstjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska ur ett brett effektivitetsperspektiv se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Utredaren ska analysera och föreslå hur dessa verksamheter ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt. En del av uppdraget innebär att utredaren ska analysera och lämna förslag till hur kommunerna ska få bättre förutsättningar att rekrytera deltidsanställda brandmän. Utredaren ska vidare undersöka och utarbeta förslag till hur kommunernas samverkan på räddningstjänstområdet kan förstärkas, utvecklas och bli mer enhetlig, såväl inbördes som med samhällets övriga hjälporgan, dvs. polisen, ambulanssjukvården och den statliga räddningstjänsten samt andra relevanta aktörer på området, t.ex. organiserade frivilliga. Dessutom ska utredaren analysera och föreslå hur statens stöd till och tillsyn över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst kan förstärkas, utvecklas och förtydligas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2018.

Bakgrund

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) syftar till att i hela landet ge människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, med hänsyn till

lokala förhållanden. Det är kommunen som enligt LSO ansvarar för förebyggande verksamhet och räddningstjänst inom kommunen. Kommunen ska se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Vidare ställs det krav på att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Kommunerna ska dessutom ha handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten. I programmen ska kommunen redovisa sin målsättning för både den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten samt hur dessa är ordnade och hur de planeras samt vilken förmåga som kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. I LSO uppmanas kommunerna att ta tillvara på möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst. Vidare anges att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

En kommuns uppgifter enligt LSO ska fullgöras av en eller flera nämnder. En kommun får också träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt LSO helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Dessutom följer det av kommunallagen (1991:900) att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt LSO.

Staten utövar genom länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsyn över kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Om ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten eller för räddningstjänsten har mycket allvarliga brister får regeringen på framställning av MSB besluta om ändring av ett sådant handlingsprogram.

Vid varje räddningsinsats ska det enligt LSO finnas en räddningsledare. Vid kommunal räddningstjänst är räddningschefen räddningsledare. Räddningschefen får dock utse någon annan som uppfyller behörighetskraven att vara räddningsledare. Vid omfattande räddningsinsatser får länsstyrelsen enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ta över ansvaret för räddningstjänsten i den eller de kommuner som berörs av insatsen. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren. Skyldigheten gäller endast

om det finns lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten.

Det är kommunen som enligt LSO ansvarar för att personalen inom räddningstjänsten har den kompetens som behövs. Det finns med några få undantag inga formella behörighetskrav för den personalen. De krav som finns avser bl.a. behörighetskrav för räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Staten tillhandahåller genom MSB utbildningar inom området skydd mot olyckor, som till stor del omfattar grund- och vidareutbildningar för hel- och deltidsanställda brandmän.

Behovet av en utredning

Generell problembild för den kommunala räddningstjänsten

Regeringen anser att kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst i flera avseenden fungerar väl. Det finns inte heller skäl att i grunden se över den rättsliga regleringen på området. Det finns dock som MSB, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och många kommuner har framfört till regeringen brister i flera viktiga avseenden inom systemet för kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst som bör åtgärdas så snart som möjligt. Regeringen bedömer utifrån vad som sammantaget har framkommit i det avseendet att följande generella problembild gäller för den kommunala räddningstjänsten.

Det finns alltför stora variationer i kommunernas förutsättningar att utifrån de nationella målen i LSO bedriva förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Det finns bl.a. behov av förbättringar i fråga om samverkan mellan kommunernas räddningstjänster liksom när det gäller kommunernas utnyttjande av varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Dessutom behöver statens stöd till kommunerna på olika sätt utvecklas för att förbättra kommunernas förutsättningar att bedriva de aktuella verksamheterna.

Det finns tydliga brister i kommunernas handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, bl.a. i relationen mellan mål och risker samt när det gäller beskrivningarna av hur de nu aktuella verksamheterna är ordnade. Dessutom kan den nuvarande regleringen av hur handlingsprogrammen ska beslutas i sig försvåra en

effektiv styrning och uppföljning av dessa verksamheter inom kommunen.

Många kommuner kan inte upprätthålla sin beslutade beredskap för räddningstjänst. En viktig orsak till detta är att kommunerna har stora svårigheter med att rekrytera deltidsanställda brandmän, särskilt i glest befolkade områden och i mindre tätorter, beroende på en ökad urbanisering, arbetspendling och en allt äldre befolkning. Dessutom är de statliga utbildningarna inom området skydd mot olyckor, särskilt utbildningen för deltidsanställda brandmän, inte i tillräcklig omfattning anpassade till lokala förhållanden och behov. Vidare har räddningstjänstens personalsammansättning för den operativa räddningstjänstverksamheten stora brister i fråga om jämställdhet och mångfald.

Bestämmelserna i LSO om ledning och samverkan för kommunal räddningstjänst är inte helt anpassade till de krav som ställs vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser. Detta kan försvåra möjligheten att genomföra effektiva och samordnade räddningsinsatser. Vidare är den rättsliga regleringen inte heltäckande när det gäller länsstyrelsens övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser. Dessutom saknas det bestämmelser i fråga om MSB:s och länsstyrelsens stöd till den kommunala räddningstjänsten när det inte finns skäl för länsstyrelsen att överta ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser.

Den statliga tillsynen över kommunernas arbete med skydd mot olyckor har brister, främst på den regionala nivån, vilket begränsar statens reella möjligheter att på avsett sätt kunna stödja den kommunala räddningstjänsten. Dessutom begränsar dagens reglering det närmare genomförandet av statens tillsyn över kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst, vilket kan försvåra en effektiv tillsyn.

Riksdagens tillkännagivanden

Riksdagen har 2011 tillkännagett att det är angeläget att en översyn av rekryteringsfrågan för deltidsanställda brandmän genomförs (bet. 2010/11:FöU2, punkt 9, rskr. 2010/11:213). Utöver det har riksdagen 2016 tillkännagett att regeringen bör se över förutsättningarna för att

ge utbildning på regional eller lokal nivå för räddningstjänstens deltidsbrandkår (bet. 2015/16:FöU7, punkt 2, rskr. 2015/16:173).

Regeringen anser att tillkännagivandena genom beslutet om dessa kommittédirektiv är slutbehandlade.

Uppdragets genomförande och omfattning

Som en grund för genomförandet av nedanstående uppdrag ska utredaren övergripande analysera kommunernas samlade förmåga att bedriva räddningstjänst och förebyggande verksamhet utifrån rådande lokala riskbilder och övriga lokala förhållanden. Vidare ska utredaren i den omfattning som han eller hon bedömer som nödvändig redovisa och i komparativt syfte analysera rättsregler och andra förhållanden i övriga nordiska länder och de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget som helhet.

Utredaren ska genomgående för de förslag som lämnas analysera om dessa medför behov av nya författningar eller författningsändringar och i förekommande fall föreslå sådana. De förslag som inte medför något behov av nya författningar eller författningsändringar ska vara så utförligt redovisade och genomarbetade att de kan ligga till grund för ett genomförande. Utredaren är fri att lämna närliggande förslag till författningsändringar som bedöms vara nödvändiga.

Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Utredarens redovisning och komparativa analys av utländska regler och förhållanden ska i största möjliga utsträckning integreras med övrig redovisning och analys.

Kommunernas verksamhet för att verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder omfattas inte av uppdraget. I det följande används i förenklande syfte formuleringen "kommunernas förebyggande verksamhet" för att beteckna kommunernas åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Vidare används formuleringen "den kommunala räddningstjänsten" för att beteckna organisation för kommunernas förebyggande verksamhet för brandskydd och räddningstjänst.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att effektivisera kommunernas organisering och styrning av den kommunala räddningstjänsten

Kommunal räddningstjänst måste bedrivas säkert och effektivt för att säkerställa enskildas säkerhet och trygghet

Kommunernas arbete med skydd mot olyckor har grundläggande betydelse för människors säkerhet och trygghet. Det är därför av stor vikt att denna verksamhet kan bedrivas på ett så effektivt och säkert sätt som möjligt vid olyckor, allvarliga händelser, kriser och höjd beredskap. Kommunernas förebyggande verksamhet för brandskydd och räddningstjänst bedrivs för det mesta inom en och samma organisation, och verksamheterna är oftast även nära integrerade med varandra, eftersom det ur ett effektivitetsperspektiv finns ett stort behov av ett nära kunskaps- och informationsutbyte mellan verksamheterna. Kommunen ska med utgångspunkt i de nationella målen som anges i LSO, och med hänsyn till kommunens riskbild och övriga lokala förhållanden utforma den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten. Detta ansvar ska bl.a. ses mot bakgrund av kommunens planmonopol, genom vilket kommunen har till uppgift att bestämma över lokalisering och etablering av bl.a. bostadshus och industrianläggningar. Kommunerna har därigenom goda förutsättningar att organisera en effektiv förebyggande verksamhet och en effektiv räddningstjänst som tar hänsyn till de risker som finns i kommunen. Enligt regeringen ska därför kommunerna även i fortsättningen ansvara för dessa verksamheter inom kommunen.

Regeringen anser att det är av grundläggande betydelse att kommunerna avsätter tillräckliga resurser för den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten utifrån den rådande riskbilden i kommunen. Det är i det sammanhanget av stor vikt att kommunerna på ett mer systematiskt sätt analyserar och redovisar de risker som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att effektivt kunna bedriva förebyggande verksamhet och räddningstjänst utifrån den aktuella riskbilden. För att göra detta möjligt behöver även statens styrning och stöd till kommunerna förstärkas och utvecklas. Detta kan t.ex. handla om kvalificerat analysstöd vid kommunernas dimensionering av räddningstjänstverksamheten. Det kan även handla om styrning genom rättsregler för en godtagbar förmåga inom kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst. En sådan styrning bör

främst vara av betydelse för att kunna säkerställa att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Det är enligt regeringen av grundläggande betydelse att det finns så goda förutsättningar som möjligt för en väl fungerande kommunal samverkan på räddningstjänstområdet. Redan i dag samverkar de allra flesta kommunerna med varandra på olika sätt inom det området. Det finns i dag 161 organisationer på området, varav 116 inom enskilda kommuner, 37 kommunalförbund (som omfattar 153 kommuner) och 8 gemensamma nämnder (som omfattar 21 kommuner). Flertalet av de kommuner som valt att organisera dessa verksamheter inom den egna kommunen har ett avtalsreglerat räddningstjänstsamarbete med andra kommuner. Denna samverkan bygger dock till stor del på frivillighet och omfattningen av den bestäms av kommunerna själva. För att kunna bedriva en effektiv förebyggande verksamhet och räddningstjänst med hög kvalitet i hela landet är det enligt regeringen av stor vikt att samverkan mellan kommunerna förstärks, utvecklas och blir mer sammanhållen och enhetlig. Inriktningen bör vara att det införs en utvidgad skyldighet för kommunerna att i vissa väsentliga avseenden samverka med varandra inom området. Omfattningen av en sådan samverkansskyldighet kan bestämmas utifrån vissa grundläggande kriterier. Det kan t.ex. avse nödvändig samverkan för att säkerställa snabba och effektiva räddningsinsatser oberoende av kommungränser. En rättslig reglering som innehåller sådana kriterier bör kunna bidra till en effektivare och säkrare kommunal räddningstjänst, men även utgöra grunden för en mer sammanhållen och enhetlig kommunal samverkan på området. Det är även angeläget att kommunerna i större utsträckning än i dag mer sammanhållet och strukturerat tar tillvara på möjligheten att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. För att få en mer säker och robust verksamhet inom området är det angeläget att denna kommunala samverkan om utnyttjande av resurser utvecklas i riktning mot att det etableras fler resursstarka samverkansstrukturer. Det kan t.ex. handla om en gemensam resursuppbyggnad inför omfattande räddningsinsatser, tillgång till lednings- och stabsstöd samt gemensamma strukturer för övning och utbildning. Det kan även handla om tillgång till kvalificerad kompetens inom den förebyggande verksamheten. En kommunal samverkan som förstärkts på detta sätt bör kunna bidra till en totalt sett effektivare och säkrare kommunal

räddningstjänst, vilket är av betydelse för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet, med hänsyn till de lokala förhållandena. En sådan utveckling av den kommunala samverkan bör främst ha betydelse för kommunernas räddningstjänstverksamhet. När samverkan utvecklas bör det tas hänsyn till den statliga indelningen på de områden som kan beröras. En utgångspunkt för utredningens arbete i denna del ska vara att kommunernas grundläggande ansvar för förebyggande verksamhet och räddningstjänst inte ska förändras.

Regeringen bedömer att det finns ett behov av att kommunernas styrning och uppföljning av den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten förstärks och utvecklas för att säkerställa en hög verksamhetskvalitet. Styrningen och uppföljningen på detta område bör effektiviseras och i större utsträckning samordnas med kommunens övriga styrprocesser. En utveckling där styrningen på området på ett bättre sätt kan integreras med kommunens övriga styrprocesser bör därför eftersträvas.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder som kan behövas för att kommunernas styrning och uppföljning, inklusive framtagande av styrdokument, av den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten ska kunna förstärkas och utvecklas,
- analysera hur kommunerna, utifrån rådande riskbild och andra lokala förhållanden, på ett mer systematiskt sätt ska kunna analysera vilken förmåga den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten bör ha, och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas,
- ur ett kvalitets- och effektivitetsperspektiv analysera hur samverkan mellan de kommunala räddningstjänsterna ska kunna förstärkas och utvecklas och bli mer sammanhållen och enhetlig, bl.a. genom en utvidgad skyldighet för kommunerna att samverka med varandra, och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas.

Det måste säkerställas att det finns räddningsresurser som snabbt kan bistå vid olyckor i hela landet

Den kommunala räddningstjänsten är organiserad med brandmän och brandbefäl anställda på hel- eller deltid. Det finns cirka 10 600 deltidsanställda brandmän (Räddningstjänstpersonal i Beredskap, RiB) och cirka 5 000 heltidsanställda brandmän inom verksamheten. I större tätorter är räddningstjänsten till största del organiserad med brandmän anställda på heltid. Heltidsanställda brandmän ska i normalfallet kunna rycka ut på en räddningsinsats inom 90 sekunder från det att larmet kom in. I mindre tätorter och i glest befolkade delar av landet, men även i vissa tätbefolkade landsdelar, är räddningstjänsten främst organiserad med brandmän anställda på deltid. Deltidsanställda brandmän har i de allra flesta fall en annan huvudarbetsgivare och har förbundit sig att under vissa perioder, vanligtvis var tredje eller fjärde vecka, ha beredskap för att kunna delta i kommunala räddningsinsatser. Deltidsanställda brandmän ska normalt sett kunna inställa sig för en räddningsinsats inom fem till åtta minuter från det att larmet kom in.

Att den kommunala räddningstjänsten är organiserad med deltidsanställda brandmän är ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att säkerställa att det finns tillräckliga räddningsresurser som kan bistå vid olyckor i hela landet. Att det finns räddningsresurser som snabbt kan vara på plats och påbörja en hjälpinsats är enligt regeringen avgörande för effektiva räddningsinsatser. Hel- och deltidsanställda brandmän är vidare en grundläggande resurs för räddningstjänst under höjd beredskap inom ramen för det civila försvaret. Utgångspunkten bör därför vara att i så stor utsträckning som möjligt behålla systemet med en kommunal räddningstjänst som är organiserad med hel- och deltidsanställda brandmän. Kommunerna bör mot denna bakgrund ges bättre förutsättningar för att kunna rekrytera och över tid också kunna behålla deltidsanställda brandmän. Sett ur det perspektivet är det enligt regeringen av stor betydelse att det kan ske en utveckling som innebär att fler yrkesverksamma än i dag, särskilt anställda inom kommunerna och staten, ska kunna ha en deltidsanställning som brandman som ingår i eller som är utöver deras huvudanställning.

Andelen kvinnor inom den operativa räddningstjänstverksamheten är cirka 5 procent och andelen personer med annan bakgrund än nordisk är ännu lägre. Regeringen vill understryka vikten av att an-

talet kvinnor och personer med utländsk bakgrund inom den kommunala räddningstjänsten kan öka betydligt inom överskådlig tid. Räddningstjänstens personalsammansättning bör i större utsträckning spegla hur samhället ser ut. En jämnare könsfördelning och ökad mångfald inom räddningstjänsten bör kunna bidra till att höja den samlade kompetensen och kvaliteten i stort inom räddningstjänsten. Detta har stor betydelse för att öka allmänhetens förtroende för räddningstjänsten.

Kommunernas räddningstjänst kan, särskilt i glest befolkade delar av landet, både behöva stödjas av och kunna lämna stöd till andra aktörer, t.ex. genom en ökad samverkan mellan hjälporganen samt mellan hjälporganen och andra aktörer, t.ex. organiserade frivilliga. Ett sådant exempel är samverkan mellan kommunernas räddningstjänst och räddningsvårn (frivillig personal som tagits ut med tjänsteplikt). Ett annat exempel är IVPA (i väntan på ambulans) där avtal tecknats mellan landstinget och kommunerna om att den kommunala räddningstjänsten, i avvaktan på ambulans, genomför en första hjälpeninsats. Med hjälporgan avses Polismyndigheten som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387), statliga och kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, samt landsting som ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). En samverkan mellan hjälporganen och andra aktörer är av stor betydelse för att det ska finnas hjälpresurser som snabbt kan bistå vid olyckor och denna samverkan bör enligt regeringen förstärkas, utvecklas och förtydligas. På det sättet kan de samlade resurserna för samhällets skydd mot olyckor användas på ett effektivare sätt för att ge enskilda en ökad säkerhet och trygghet.

God kunskap är en grundförutsättning för en väl fungerande förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Utbildningen inom området skydd mot olyckor ska säkerställa att det finns en likvärdig och grundläggande kompetens hos kommunal räddningstjänstpersonal i hela landet. Detta är av grundläggande betydelse för att dessa verksamheter ska kunna bedrivas med så hög kvalitet som möjligt vid olyckor, allvarliga händelser, kriser och höjd beredskap. Det är därför av stor vikt att staten även i fortsättningen kan säkerställa och bestämma kvalitetskraven för utbildningen inom området skydd mot olyckor. Den framtida inriktningen bör vara att utbildningarna inom detta område, särskilt utbildningen för deltidsanställda

brandmän, på ett bättre sätt anpassas till lokala förhållanden. Det kan även vara ändamålsenligt att utbildningen av deltidsanställda brandmän i större utsträckning kan anordnas på lokal nivå. En sådan utveckling bör bl.a. kunna bidra till att underlätta den framtida rekryteringen av deltidsanställda brandmän.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder som kan behövas för att förbättra kommunernas förutsättningar att kunna bedriva förebyggande verksamhet och räddningstjänst organiserad med hel- och deltidsanställda brandmän,
- analysera möjligheterna att öka andelen kvinnor och personer med utomnordisk bakgrund inom den kommunala räddningstjänsten, och föreslå de åtgärder som kan behövas,
- analysera möjliga sätt att stödja kommunernas räddningstjänst genom en förstärkt och utvecklad samverkan mellan hjälporganen samt mellan dessa aktörer och andra relevanta aktörer, t.ex. organiserade frivilliga, och föreslå de åtgärder som kan behövas,
- analysera hur utbildningarna inom området skydd mot olyckor på ett bättre sätt kan anpassas till lokala förhållanden, samt om det är ändamålsenligt att utbildningen för deltidsanställda brandmän i större utsträckning kan anordnas på lokal nivå, och i så fall föreslå de åtgärder som kan behövas.

När det gäller den första punkten ovan ingår att analysera förutsättningarna för en utveckling som ska syfta till att särskilt arbetstagare hos kommuner och andra offentliga arbetsgivare i betydligt större utsträckning än i dag ska kunna ha en deltidsanställning som brandman som ingår i eller som är utöver deras huvudanställning. Utredaren ska även analysera i vilken omfattning det kan finnas behov av att utöka antalet heltidsanställda brandmän inom den kommunala räddningstjänsten när det inte är möjligt eller förenat med betydande svårigheter att rekrytera ett nödvändigt antal deltidsanställda brandmän.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att säkerställa samordnande och effektiva räddningsinsatser

En tydlig ledningsorganisation för räddningstjänstverksamheten är enligt regeringen nödvändig för att möjliggöra effektiva och samordnade räddningsinsatser. Räddningschefen ska därför även fortsättningsvis ansvara för att kommunens räddningstjänst är ändamålsenligt ordnad. I det ingår att se till att kommunen har god förmåga att kontinuerligt bedöma och anpassa ledning och fördela resurser till en eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser i förhållande till riskbilden och behovet av beredskap. Det är förhållandevis vanligt att den kommunala räddningstjänsten i administrativa avseenden leds av en förvaltningschef. En sådan ledningsorganisation förändrar dock inte det ansvar som räddningschefen har enligt LSO, dvs. räddningschefen har även i en sådan organisation det yttersta ansvaret för samtliga räddningsinsatser samt ett chefs- och ledningsansvar för kommunens räddningstjänstverksamhet. Räddningschefen ska dock även i fortsättningen kunna utse en eller flera lämpliga befattningshavare med räddningsledarkompetens att vara räddningsledare inom kommunen.

Det är av grundläggande betydelse att kommunernas räddningstjänst vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser samt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser har en god förmåga att samordnat och effektivt kunna leda pågående räddningsinsatser och samtidigt kunna upprätthålla den beslutade beredskapen på området. För att möjliggöra en effektiv ledning vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser är det av största betydelse att räddningsledaren har tillgång till ett effektivt stabs- och ledningsstöd. Vidare kan det vid sådana insatser finnas skäl att kunna delegera vissa av räddningschefens, i dennes egenskap av räddningsledare, eller den annars ansvarige räddningsledarens befogenheter till en annan lämplig befattningshavare inom räddningstjänsten, som har den räddningsledarkompetens och erfarenhet som krävs för utförande av uppgiften. Detta kan vara av särskilt stor betydelse i de fall räddningsledningen sker på distans eller om insatsen avser ett stort geografiskt område. Vid en räddningsinsats får det inte råda något tvivel om vem som leder och ansvarar för insatsen. Varje räddningsinsats ska därför även fortsättningsvis ledas av en räddningsledare. Räddningsledaren ska som i dag ha långtgående befogenheter för att på det mest effektiva sättet kunna genomföra räddningsinsatser.

Regeringen anser att det är av grundläggande betydelse att kommunernas räddningstjänster och övriga hjälporgan vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser snabbt och effektivt kan stödja och samverka med varandra för att möjliggöra så effektiva och samordnade räddningsinsatser som möjligt. Samverkan bör i ovanstående avseenden bedrivas så enhetligt som möjligt och samtidigt förstärkas, utvecklas och förtydligas. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren. Denna skyldighet ska även fortsättningsvis gälla endast om det finns lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten.

Den kommunala räddningstjänsten har ett ansvar för att leda och genomföra räddningsinsatser av varierande slag inom kommunen och har därför goda förutsättningar att leda och genomföra räddningsinsatser även vid omfattande eller komplexa insatser som berör en eller flera kommuner. Regeringen anser därför att ansvaret för ledning och genomförande av alla räddningsinsatser på lokal nivå som huvudregel även i fortsättningen ska ligga på kommunerna. Det är samtidigt nödvändigt att statens funktion och uppgifter i detta avseende anpassas på ett tydligt och ändamålsenligt sätt utifrån denna utgångspunkt, bl.a. när det gäller länsstyrelsernas nuvarande möjlighet att kunna överta ansvaret för kommunernas räddningstjänst. Det finns i ovanstående avseende ett tydligt behov av att staten genom MSB och länsstyrelserna även i fortsättningen på olika sätt kan stödja kommunernas räddningstjänst vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser, t.ex. med ledningsstöd och informationssamordning. Statens stöd bör förstärkas, utvecklas och förtydligas. MSB kan i detta avseende behöva ges utökade uppgifter.

Räddningschefen har som tidigare nämnts ansvaret för räddningstjänstverksamheten i kommunen och är i den egenskapen dessutom enligt LSO räddningsledare. Mot bakgrund av detta är det av stor vikt att räddningschefen har tillräcklig erfarenhet och formell kompetens i förhållande till den riskbild och övriga lokala förhållanden som råder i kommunen. Det kan finnas behov av att reglera behörighets- och kompetenskrav för anställning av en kommunal räddningschef.

Uppdraget i ovanstående delar ska endast omfatta frågor som är direkt hänförliga till en räddningsinsats enligt LSO.

Utredaren ska

- analysera hur kommunernas räddningstjänst vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser på ett mer effektivt sätt ska kunna leda såväl enskilda räddningsinsatser som räddningstjänstverksamheten i stort, och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas,
- analysera hur kommunernas räddningstjänster ska kunna samverka på ett mer effektivt sätt och bli mer samordnade både inbördes och med övriga hjälporgan, bl.a. i ledningshänseende vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser, och föreslå de åtgärder, även författningsförslag, som kan behövas,
- analysera och föreslå de åtgärder som kan behövas för att MSB:s och länsstyrelsernas stöd till kommunernas räddningstjänst ska kunna förstärkas och utvecklas, bl.a. i fråga om stabs- och ledningsstöd, vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser,
- analysera om det är lämpligt och ändamålsenligt att en statlig myndighet även i fortsättningen ska ges möjligheten att ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser och i förekommande fall analysera om det bör ställas krav på särskilda skäl eller en liknande kvalifikation för ett sådant övertagande, och föreslå de åtgärder som kan behövas,
- analysera om det finns behov av att reglera behörighets- och kompetenskrav för anställning av en kommunal räddningschef och lämna de förslag som kan behövas.

Uppdraget att föreslå hur statens tillsyn av och stöd till den kommunala räddningstjänsten kan förstärkas, utvecklas och förtydligas

Kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst har grundläggande betydelse för människors säkerhet och trygghet. En effektiv statlig tillsyn över dessa verksamheter är av stor betydelse för att uppnå ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet. Vidare är en väl fungerande statlig tillsyn av betydelse för att staten på ett

effektivt sätt ska kunna stödja kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Statens stöd till kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst är av stor vikt för att uppnå en generellt hög verksamhetskvalitet i hela landet. MSB:s och länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst behöver enligt regeringen i flera avseenden förbättras och det är av vikt att det statliga tillsynssystemet ses över i ett sammanhang. MSB utövar central tillsyn på området och myndighetens funktion och uppgifter i det avseendet bör förstärkas, utvecklas och förtydligas. MSB kan därför även behöva ges utökade befogenheter för att kunna utöva en effektivare direkt tillsyn.

Utredaren ska därför

- analysera hur MSB:s och länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska kunna förstärkas, utvecklas och förtydligas, samt analysera om det är lämpligt och ändamålsenligt att ge MSB utökade tillsynsbefogenheter, och föreslå de åtgärder som kan behövas,
- analysera om det finns skäl för att regeringen även i fortsättningen i vissa undantagsfall ska behöva kunna besluta om ändring av hur kommunernas förebyggande verksamhet eller räddningstjänst är ordnade, och föreslå de åtgärder som kan behövas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de regler som föreslås och de övriga förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för företag samt stat, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i nära samarbete med de kommunala räddningstjänsterna. Utredaren ska vidare inhämta nödvändigt kunskapsunderlag, erfarenheter och synpunkter på det som framkommer i utredningen från SKL, hjälporganen, MSB, ett urval av länsstyrelser och kommuner som ger en god regional representation av hela landet samt från andra berörda aktörer. Utredaren ska regelbundet informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om

det som framkommer i utredningen. Utredaren ska dessutom i relevanta delar se till att samråd hålls med berörda centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Utredaren ska biträdas av en expertgrupp med representanter från hjälporganen och övriga berörda myndigheter och organisationer samt Regeringskansliet. Vidare ska en politiskt sammansatt referensgrupp knytas till utredningen. Referensgruppen ska bestå av företrädare för riksdag, landsting och kommuner.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2018.

(Justitiedepartementet)

Internationell utblick

Seniora rådgivaren och f.d. förbundsdirektören Per Widlundh har på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skrivit följande underlag rörande internationella förhållanden till 2017 års räddningstjänstutredning (Ju 2017:05).

1. Inledning

I direktivet till utredningen anges att utredaren ska ”i den omfattning som han eller hon bedömer som nödvändig redovisa och i komparativt syfte analysera rättsregler och andra förhållanden i övriga nordiska länder och de övriga länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget som helhet”. Nedan följer en översiktlig beskrivning av hur räddningstjänsten styrs och är organiserad i Danmark, Finland, Norge, Holland och England. Avsnittet om England är något fördjupat mot bakgrund av den samordning och verksamhetsutveckling som präglat Storbritannien sedan 1990-talet. Nämda länder har i dagsläget alla en kommunal huvudman för områdena räddningstjänst och förebyggande verksamhet.

2. Danmark

Enligt beredskapslagen är kommunen huvudman för det som i Sverige kallas kommunal räddningstjänst. De flesta av Danmarks 98 kommuners räddningstjänst är organiserade i en sorts kommunalförbund som benämns ”fælleskommunalt redningsberedskab/§ 60-selskab” (kommunestyrelseslovens § 60). För närvarande finns 19 sådana ”förbund”, samt 5 kommuner som driver räddningstjänsten själv. Kommunen eller ”förbundet” är huvudman genom kommunstyrelsen eller

en för förbunden gemensam beredskapskommission. De som utgör myndighetsfunktionen är anställda i kommunen eller i det "fælleskommuanle redningsberedskab" (tillsynsförrättare, brandchef, insatsledare [räddningsledare]). I flera kommuner utförs den skadeavhjälpande verksamheten av privata entreprenörer som t.ex. Falck. Statens räddningsberedskap i form av expert- och förstärkningsresurser ansvarar den statliga Beredskabsstyrelsen för.

Den kommunala räddningstjänsten ska förebygga, begränsa och avhjälpa skador på personer, egendom och miljö vid olyckor och katastrofer som t.ex. terror- och krigshandlingar. De ska kunna genomföra en "forsvarlig" insats i förhållande till lokal riskbild avseende förebyggande, begränsande och skadeavhjälpande åtgärder. Närmare regler för uppgifter, organisation, dimensionering och personal finns beskrivet i beredskapslagen och olika "bekendtgørelser" som t.ex. "Bekendtgørelse om riskbaserad kommunal räddningstjänst" och "Bekendtgørelse om personal i räddningstjänsten".

Beredskabsstyrelsen utövar tillsyn mot kommunen/förbunden. Beredskabsstyrelsen står även för rådgivning och stöd i form av utveckling, vägledning, utbildning osv på ett sätt som motsvarar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nuvarande uppgift i Sverige. Beredskabsstyrelsen ska uttala sig om räddningstjänstens planering.

Tjänstgöringsformen för räddningspersonal är heltid, deltid eller frivillighet. Utbildningssystemet är uppbyggt med brandmansutbildning, holdlederutbildning och insatsledarutbildning. För den statliga delen finns även värnpliktiga brand- och räddningsmän, som utbildas i 9 månader. För den kommunala räddningstjänsten finns det krav om att genomföra 12 årliga "beredskabsövelser" för att bibehålla sin kompetens.

Vad avser ledning pratar man i Danmark om koordinerande ledning och teknisk ledning av insatser. Det är polismyndigheten som står för den koordinerande ledningen dvs. "faciliterar" ledningsprocessen oavsett om det är på taktisk nivå på skadeplats eller operativ/strategisk nivå i samverkansstab. Den tekniska ledningen av räddningsinsatsen står insatsledaren (Indsatsleder Brand) för. Övriga sektors arbete leds av Indsatsleder Politi och Indsatsleder Sundhed m.fl. I "Retningslinjer for indsatsleder" finns nationella riktlinjer för hur ledning av räddningsinsatser ska genomföras.

Ur ett operativt perspektiv finns en fast struktur eller ett paraply där samverkan sker med andra offentliga/privata aktörer. Vid händelser som kräver tvärsektoriell samverkan upprättas LBS (lokal beredskapsstab) som är en stabsstruktur som leds av polisen (i rollen som koordinerande ledare). Till LBS inkallas alla relevanta aktörer (en del är fasta medlemmar, andra är ad hoc-medlemmar) till en fast stab på polishuset. Alla medlemmar kan anmodas att bli inkallad till LBS och strukturen ger fasta ramar.

Kommentar

Danmark har genomgått en stor förändring på såväl kommunnivå som på räddningsområdet de senaste åren med betydligt färre kommuner och räddningstjänster än tidigare. Beredskapsstyrelsen, som är den statliga myndigheten som motsvarar MSB, ansvarar för en nationell operativ beredskap med såväl teknisk utrustning och bemanning som ledningsstöd.

Under andra halvan av år 2016 genomfördes en utvärdering av sammanslagningen (Beredskapsstyrelsen 2017). Bland annat noterade man att färre räddningstjänster har medfört en specialisering och fördjupad kompetens hos de som arbetar i verksamheten, större förmåga hos organisationerna samt en större förståelse för gemensamma utmaningar i förhållande till en samlad hotbild. Det innebär också att Beredskapsstyrelsen på ett effektivare sätt kan medverka i utvecklingen av räddningstjänsten. Man såg också att det i samband med etableringen av de nya organisationerna fanns ett stort fokus på att både upprätthålla en god beredskap och på andra uppgifter. Antalet brandstationer är i stort sett detsamma i den nya strukturen och rationaliseringar har i huvudsak genomförts i ledningsfunktioner, administration, planering m.m.

3. Norge

Räddningstjänsten är en kommunal angelägenhet i Norges 426 kommuner. Räddningstjänsten bedrivs i cirka 300 brannvesen, motsvarande kommunala räddningstjänster. Justitie- och beredskapsdepartementet (JD) har en särskild samordningsroll som ska tillförsäkra en koordinerad och enhetlig nationell beredskap. Exempel på denna roll

är utarbeta övergripande riktlinjer, ta initiativ till övningar, nationella planverk, genomföra tillsyn med departementen samt skapa arenor för erfarenhetsöverföring och utveckling.

På nationell nivå leds arbetet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som är en enhet under JD. DSB ansvarar för samhällets säkerhet som innebär nationell, regional och lokal säkerhet och beredskap, industrisäkerhet, farliga ämnen samt produkt- och brukarsäkerhet. DSB ska ha en överblick över samhällets risker och sårbarhet samt vara pådrivande i arbetet med att förebygga olyckor, kriser och oönskade händelser samt sörja för en god beredskap och en effektiv olycks- och krishantering. DSB utövar tillsyn över de kommunala räddningstjänsterna. På regional nivå verkar fylkesmannen (motsvarande landshövdingen) och har bl.a. uppgiften att koordinera och samordna arbetet vid en krissituation. JD och DSB utövar tillsyn och ger stöd till räddningstjänsten. Den skadeavhjälpanande verksamheten kan utföras av privat entreprenör och sådana exempel finns.

Räddningstjänsterna ska genomföra informations- och motivationsinsatser, brandtillsyn, olycksförebyggande uppgifter vid användande och transport av farliga ämnen, vara insatsstyrka vid brand och andra olyckor som är beskrivna i kommunens riskanalys, kunna göra insats till havs samt ansvara för sotning. Brann- og eksplosjonsvernloven är motsvarigheten till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), och dessutom finns regelverk för både den förebyggande och skadeavhjälpanande verksamheten.

Räddningspersonalen tjänstgör i heltids- och deltidssystem, 3 500 på heltid och 9 000 på deltid. Utbildningen sker i regi av Norges Brannskole och består av kortare kurser för heltids- och deltidsanställda. Utbildningen sker på "hemmaplan", på internet och på skola. I bestämmelser finns reglerat vilken beredskapsform och ledningsform (brandchef) kommunen ska ha utifrån kommunens storlek. Man har även reglerat nödvändig förebygganderesurs i förhållande till kommunstorlek.

För ledning av själva räddningsinsatsen finns en nationell modell "Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)". I denna beskrivs hur insatsen byggs upp, organisation, vilken nomenklatur som gäller m.m.

Polisen ansvarar för den övergripande ledningen vid olyckor, och därmed för hur samverkan mellan olika myndigheter ska genomföras.

Samverkan är välorganiserad i Norge med både offentliga och frivilliga aktörer. Sådana exempel är Sivilforsvaret, Kystverket, FORF – Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, RS – Redningsselskapet och NOFO – Norsk Oljevernforening For Operatørselskap.

Kommentar

Det pågår ett utredningsarbete i Norge om en regionalisering av räddningstjänsten som bygger på de 18 fylkena (län/landsting).

4. Finland

Den styrande lagstiftningen för räddningstjänst och förebyggande verksamhet är räddningsslagen. På nationell nivå finns avdelningen för räddningstjänst på inrikesministeriet. De har det övergripande ansvaret för täckning och kvalitet på räddningstjänsten. På regional nivå finns sex regionalförvaltningsverk, motsvarande länsstyrelser som har överblick på denna nivå. På lokal nivå så ansvarar kommunerna för räddningsväsendet i f.n. 22 räddningsområden genom s.k. räddningsverk, motsvarande kommunalförbund. Räddningsområdets kommuner ska ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. Staten har bestämt dessa regioner och kan också ändra indelningen.

Inrikesministeriet ska leda, styra och utöva tillsyn över räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på dess tjänster. Inrikesministeriet ska svara för räddningsväsendets förberedelser och organisering i hela landet, samordna de olika ministeriernas och ansvarsområdenas verksamhet inom räddningsväsendet och dess utveckling samt sköta andra uppgifter. Regionförvaltningsverket ska övervaka räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på räddningsväsendets tjänster inom sitt verksamhetsområde och om resurser och förmåga är adekvat. Det har sanktionsrätt vid de tillfällen regionen inte rättar sig. Ett förbud eller ett föreläggande som meddelats kan förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte utförts vidtas. De övervakar även upprättandet av katastrofplanering och övningar. Regionförvaltningsverket ska dessutom stödja inrikesministeriet vid utförandet av sina uppgifter.

Räddningstjänsten är ansvarig för råd, utbildningar och anvisningar inom sitt område som syftar till att förebygga, förbereda och

agera vid bränder och andra olyckor. Man är också ansvarig för tillsyn, varning och informationsinsatser. Räddningstjänsten kan också genomföra sjukvårdsinsatser om avtal finns med sjukvårdshuvudmannen. 18 av 22 regioner gör detta. De ska också stödja kommunerna i planering av åtgärder vid kriser och olyckor.

Kommunerna har generellt ansvar för finansieringen av räddningsregionerna men kan få stöd av staten för vissa utgifter. Staten är ansvarig för utbildningen av räddningspersonal samt för skogsbrandflyg och -bevakning.

Räddningspersonalen består av heltidsanställda, deltidsanställda och frivilliga. Cirka 3 800 är heltidsanställda och 4 300 deltidsanställda. Staten utbildar heltidspersonal på alla nivåer på en skola i Kuopio medan regionen har ansvar för utbildning av deltidspersonal och andra. Även andra skolor kan få finnas efter godkännande av inrikesministeriet.

Räddningsbefälet från regionen där olyckan inträffat leder räddningsinsatsen och det är räddningsregionen som har det övergripande och koordinerande ansvaret när flera myndigheter eller andra aktörer är inblandade. Normalt leds insatsen från skadeplatsen men i vissa regioner finns bemannade räddnings- eller ledningscentraler. Inrikesministeriets räddningsmyndighet har rätt att ge order om räddningsverksamheten och att bestämma något annat om räddningsledaren och dennes område.

Det regleras i räddningslagen:

Om myndigheter från flera ansvarsområden deltar i räddningsverksamheten, är räddningsledaren allmän ledare. Den allmänna ledaren ansvarar för uppdateringen av lägesbilden och för samordningen av verksamheten. Enheterna från olika ansvarsområden handlar under egen ledning så att deras åtgärder bildar en helhet som främjar en effektiv bekämpning av följderna av olyckan eller situationen. Den allmänna ledaren kan till sin hjälp bilda en ledningsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, inrättningar och frivilliga enheter som deltar i verksamheten. Ledaren kan också tillkalla experter.

Alla räddningsregionerna är skyldiga att hjälpa varandra och ska göra planer för sådant samarbete. Statliga och kommunala myndigheter och bolag har skyldighet att medverka vid räddningsinsatser och ska planlägga för sådan medverkan. Enskilda personer har skyldighet att medverka på räddningsbefälets anmodan. Frivilliga och frivilliga orga-

nisationer ska uppmuntras att delta i olika förebyggande, utbildande och skadeavhjälpande aktiviteter.

Kommentar

För närvarande pågår stora reformer i Finland, inklusive en regional-reform. Detta är det största reformpaketet någonsin i Finland. Målet är att överföra hälso- och sjukvården och andra kommunala angelägenheter från kommunerna till 18 landskap den 1 januari 2020. Även ansvaret för räddningstjänsten ska föras över till nya regioner. Regeringens förslag från augusti 2016 innebär att räddningstjänsten och akutsjukvården ska organiseras i 18 landskap.

5. England

Det finns för närvarande 45 räddningstjänstorganisationer, Fire and Rescue Service (FRS), i England. Dessa organisationer omfattar flera kommuner och kan liknas vid kommunalförbund med ett lokalt ansvar. Storleken varierar från 500 000 invånare till 10 miljoner, med en sorts medelvärde på 1,5–2 miljoner invånare. Verksamheten regleras i Fire and Rescue Services Act 2004, Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005 och Civil Contingencies Act 2004. Räddningstjänsten har sedan 1970-talet bedrivits i regioner. Dessa leds och styrs av kommunerna och verksamheten genomförs i nära samarbete med respektive kommun. Erfarenheten är att betydligt högre kvalitet och samordning har åstadkommits. Räddningstjänsten satsar mycket på förebyggande verksamhet och arbetar tillsammans med kommunerna utifrån lokala risker och behov. Utryckningspersonal genomför förebyggandearbete i skolor, bostäder och på företag under sin beredskapstid.

Det finns olika styrformer men alla bygger på att varje kommun utser lokala politiker till ett gemensamt forum. Ett exempel är County Council där FRS är en del av flera verksamhetsområden som t.ex. skola och hälsa, ett annat är Combined Fire Authority där varje kommun utser politiker till en särskild styrelse för enbart FRS. Räddningstjänsten finansieras både med statliga bidrag och kommunal-skatt.

Inrikesministeriet (Home Office) är ansvarigt för samordning av statens uppgifter. Inrikesministern ska fastställa ett nationellt ramverk för FRS med bl.a. prioriteringar och mål för de regionala myndigheterna (styrelserna) och ge råd och vägledning till dessa. En särskild "Chief Fire and Rescue Adviser (CFRA)" är anställd av ministeriet för denna samordning och för strategisk rådgivning till politiker, tjänstemän och FRS om struktur, organisation och verksamhet.

Granskningen av räddningstjänsten genomfördes fram till 2017 med egenkontroller och kollegieutvärderingar samt i enstaka fall av CFRA. Under 2017 gavs Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Service (HMICFRS) i uppdrag att utöva tillsyn över räddningstjänsten. HMICFRS ska granska och rapportera om både yttre och inre effektivitet samt ledarskap och dessutom stödja förbättringar och utveckling. HMICFRS är en egen myndighet och man är oberoende av ministerier, polisen och räddningstjänsten. Man rapporterar till inrikesministern och parlamentet och kan kallas till kommittéer och utskott för att redovisa sina resultat.

Räddningstjänsten genomför insatser vid alla typer av olyckor, utför brandskyddsinspektioner, kommunsäkerhetsarbete (inkl. skolutbildningar, hembesök, utbildning) och allmänt resiliensarbete.

Räddningspersonalen kan tjänstgöra på heltid, deltid eller vara frivilliga men är alltid anställd av räddningstjänsten i sitt uppdrag. All utbildning sker normalt inom respektive FRS och Fire Service College erbjuder såväl grundläggande utbildningar som fortbildning för befäl och chefer. Vanligtvis sker all karriärutveckling internt men även karriärutveckling och rekrytering av de med akademisk utbildning förekommer.

I Storbritannien tillämpas ett nationellt ledningssystem, Incident Command System (ICS) som alla FRS förhåller sig till. Vid större insatser och där flera aktörer måste samverka används ett vedertaget system som heter Gold-Silver-Bronze. Systemet innebär att alla deltagande organisationer har en egen ledningsorganisation som utgår från den egna myndighetens uppdrag. På vissa nivåer kallas myndighetens roll för Gold Commander, Silver Commander eller Bronze Commander med tillägget Fire, Police etc. vilket innebär att "rätt" funktioner kan samverka vid gemensamma och större insatser. Polisen har den samordnande rollen vid gemensamma insatser.

Nyligen antagna lagändringar gör det obligatoriskt för FRS att samverka med andra myndigheter, i huvudsak polis och sjukvård. Denna

lag gör det även möjligt för polismyndigheten att vara ansvarig för FRS-verksamheten och några få FRS utnyttjar denna möjlighet. Ett exempel är Cornwall som har trippelservice, sambrukade stationer och gemensamma ledningscentraler.

Några skillnader i förhållande till Sverige

- Utöver klarläggande av skyldigheter och ansvar så innehåller Fire and Rescue Services Act också en föreskrift om Fire and Rescue National Framework. Detta ramverk tas fram av Home Office och klarlägger regeringens förväntningar och krav på räddningstjänsten. Inrikesministern ska följa upp dokumentet och rapporterar vartannat år om hur dokumentet åtföljs. För närvarande så genomförs en genomgripande revidering av ramverket för att ta hänsyn till de förändringar som kommer att ske i FRS till följd av the Fire Reform Programme. Kommande ramverk föreslås innehålla uppdraget att
 - identifiera och bedöma alla risker för brand och olyckor i sitt område,
 - genomföra relevanta förebyggande och skyddande aktiviteter samt genomföra insatser vid bränder och olyckor,
 - samverka med andra myndigheter och lokala och nationella partners för att öka den inre och yttre effektiviteten i serviceuppdraget,
 - vara ansvariga inför kommunerna för den levererade servicen, samt
 - rekrytera och utveckla personal som är kunnig, flexibel, jämställd och mångfaldig.
- En särskild ”Chief Fire and Rescue Adviser (CFRA)” är anställd av ministeriet för samordning och för strategisk rådgivning till politiker, tjänstemän och FRS om struktur, organisation och verksamhet. Inrikesministeriet kan besluta om särskilda utredningar och arbetet innehåller bl.a. att utarbeta operativa riktlinjer, samordna och tillföra nationella resurserna vid stora nödlägen, ansvara för brandskyddet i de kungliga egendomarna, rådge inrikesministern om åtgärder i samband med överklagande i brandskyddsärenden samt bidra med en professionell syn i frågor som rör räddningstjänst och förebyggande åtgärder.

- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Service (HMICFRS) är en egen myndighet som utövar tillsyn över räddningstjänsten och man är oberoende av ministerier, polisen och räddningstjänsten. Man rapporterar till inrikesministern och parlamentet och kan kallas till kommittéer och utskott för att redovisa sina resultat. För varje år ska ett inspektionsprogram upprättas som ska godkännas av inrikesministeriet. Ministeriet kan också begära att HMICFRS ska göra särskild tillsyn närsohelst.
- LGA – Local Government Association kan närmast jämföras med SKL och är en politiskt ledd organisation som arbetar på uppdrag av 415 lokala kommuner, räddningstjänster, nationalparker etc. Syftet är att stöda medlemmarna och försäkra en stark röst gentemot staten. LGA erbjuder ett omfattande praktiskt stöd som t.ex. ledarskapsprogram, granskningar, benchmarking samt speciella program och branschspecifika åtgärder. LGA producerar analyser, rapporter samt genomför utbildningar och konferenser inom räddningstjänstområdet.
- National Fire Chiefs Council (NFCC) bildades 2017 för att möjliggöra utvecklingen och genomförandet av the Fire Reform Programme. NFCC kommer att driva förbättringar och stöda ett starkt ledarskap i räddningstjänsten. Man avser dessutom att förbättra samverkan på nationell nivå och mellan räddningstjänsterna, minska dubblering av resurser och öka den inre effektiviteten, stöda den lokala serviceleveransen samt åstadkomma ett ökat inflytande för FRA och räddningstjänsterna. NFCC drivs av den nationella brandchefsorganisationen CFOA (Chief Fire Officers Association) som också administrerar och finansierar rollen som ordförande i NFCC. Ordföranden deltar i det gemensamma Fire Reform Board (se nedan). CFOA kan jämföras med Föreningen Sveriges Brandbefäl medan NFCC inte har någon motsvarighet i Sverige.
- The Fire Reform Programme är beslutat av Home Office och bygger på tre pelare som regeringen pekat ut som väsentliga förbättringsområden för räddningstjänsten:
Effektivitet och samarbete
 - Förbättra den yttre och inre effektiviteten genom samarbete.
 - Effektivare upphandlingar.

Ansvarsskyldighet och transparens

- Stärka styrningen.
- Inrätta en oberoende tillsynsmyndighet.
- Revidera det nuvarande kollegieutvärderingssystemet.
- Tillgängliggöra resultatinformation.

Medarbetarutveckling

- Etablera en gemensam kvalitetsnivå och organisation.
 - Utveckla ledarskapet i räddningstjänsten.
 - Flexibel användning av utryckningspersonalen.
 - Förbättra mångfalden och jämställdheten.
- Fire Reform Board har bildats för att garantera att både det politiska och professionella ledarskapet i räddningstjänsten medverkar i utformningen av regeringens reformprogram (Fire Reform Programme). I denna styrgrupp finns politiker från LGA, representeranter från Home Office och från NFCC för att tillsammans och strategiskt utforma reformprogrammet. Uppgiften för styrgruppen är att skapa översikt av vilka åtgärder som genomförs av respektive aktör för att stödja reformprogrammet, initiera aktiviteter för specifika delar i programmet, rapportera framåtskridandet till ledningen för respektive aktör samt engagera andra i relevanta delar av programmet för att garantera sakkunskap.

Kommentar

Räddningstjänsten i England har sedan 1970-talet bedrivits i regioner. Dessa leds/styrs av respektive kommuner och verksamheten genomförs i nära samarbete med respektive kommun. Man har arbetat med att utveckla räddningstjänstens arbete och därmed brandmännens och brandbefälens uppgifter sedan 1990-talet. Flera av de utmaningar vi i dag ser i Sverige har man redan hanterat i England. Erfarenheten är att betydligt högre kvalitet och samordning har åstadkommits. Räddningstjänsten satsar stort på förebyggande verksamhet och arbetar tillsammans med kommunerna utifrån lokala risker och behov. Utryckningspersonal genomför förebyggandearbete i skolor, bostäder och på företag under sin beredskapstid.

Utvecklingen av den brittiska räddningstjänsten kan sägas starta på allvar 2002 då professor Sir George Bain fick i uppdrag av regeringen att genomföra en omfattande granskning av densamma. Rapporten, the "Independent Review of the Fire Service", ledde till snabba förändringar av räddningstjänsten, och utgjorde senare grunden för det som blev "Fire and Rescue Services Act" – motsvarigheten till LSO. Bains uppdrag beskrevs som att, mot bakgrund av den förändrade och utvecklade rollen för räddningstjänsten i Storbritannien, ifrågasätta nuvarande och rekommendera framtida organisation och styrning av räddningstjänsten. Ett av områdena som Bain identifierade som viktigt att modernisera var räddningstjänstens koppling till brandförebyggande arbete och brandsäkerhet. Numera är det ett stort fokus på brandförebyggande arbete och information till enskilda om brandsäkerhet i alla räddningstjänster.

6. Nederländerna

Räddningstjänsten är sedan 2010 organiserad tillsammans med ambulanssjukvården och krisledningsfunktionen i 25 regionala s.k. säkerhetsregioner. Dessa är reglerade i Säkerhetsregionlagen (Wet veiligheidsregio's) och organiserade i samma områden som polisen. Huvudman för säkerhetsregionen är en regional styrelse där borgmästarna (en kombination av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören) i varje kommun ingår. Kommunen är dock fortfarande ytterst ansvarig och borgmästaren äger rätt att fatta beslut om åtgärder i samband med olyckor, katastrofer och kriser. För att åstadkomma en effektiv koordinering av de ingående kommunernas planering finns en särskild funktion inrättad. Det operativa genomförandet av insatser är överfört till säkerhetsregionen. I säkerhetsregionen ingår räddningstjänsten, ambulanssjukvården, krishanteringen och en ledningscentral. Räddningstjänsten är organiserad som egen enhet med en brandchef (Commander) för alla kommunerna. Man arbetar med förebyggande uppgifter, planering och utbildning inför insatser. I ledningscentralen hanteras alla akuta händelser i ett gemensamt system för räddningstjänst, ambulans och polis.

Regionerna finansieras med statliga bidrag och via kommunalskatt i respektive kommun. Statens bidrag utgår från det nationella uppdraget om kris- och katastrofhantering som kommunerna och regionerna har. Statens bidrag motsvarar cirka 10 procent av de totala kostnaderna.

Totalt tjänstgör cirka 30 000 i räddningstjänsten varav 4 000 är heltidsanställda. Personalen är direkt anställd av regionerna. Utbildningen av brandmän och befäl sker i huvudsak i regionerna medan högre utbildning sker nationellt. För de högsta chefsnivåerna sker årligt intag på en nationell utbildning för de som har en akademisk grundutbildning.

Staten styr med kvalitetskrav och regler för hur samarbetet och samverkan med bl.a. polis och försvarsmakten ska ske. Staten kan ta över ledning vid en extraordinär händelse med ett nationellt kriscenter (NCC). För att stödja finns ett nationellt institut för säkerhet (IFV) som bl.a. utbildar befäl, utformar kvalitets- och examinationskrav för räddningspersonal och godkänner utbildningsanordnare inom området. Vidare så finns det en Säkerhetsmyndighet med ordförandena (en av borgmästarna) för de 25 regionerna, och under detta ett rådgivande organ med cheferna för regionerna. Justitie- och säkerhetsdepartementet utvärderar genom en egen tillsynsfunktion hur regionerna uppfyller standards, de utreder olyckor och insatser samt tillsynar utbildningarna och tjänstgöringsform och utbildning för personalen.

I varje säkerhetsregion ska det finnas en gemensam larm-, räddnings- och ledningscentral för de ingående myndigheterna. Den borgmästare som är ordförande i säkerhetsregionens myndighetsstyrelse har det övergripande ledningsansvaret i denna central vid en händelse. I centralen leder varje myndighet sin egen dagliga verksamhet men i en krissituation övertar ordföranden det övergripande ansvaret.

Regionerna har möjlighet att begära assistans från såväl närliggande regioner som från staten. Polisen och försvarsmakten är särskilt förbundna att samverka. Andra myndigheter som åklagarmyndigheten, vattenmyndigheten, privata och ideella organisationer som sjukhus, Netherlands Sea Rescue Institution (KNRM) samt the Royal Dutch Water Life Saving Association ingår också i den organiserade samverkan.

Kommentar

Nederländerna har utvecklats succesivt från en rent kommunalt organiserad verksamhet, via en mer eller mindre frivillig regional verksamhet, senare ett regeringsbeslut om att etablera obligatoriska regioner med fortsatt lokalt ansvar till dagens 25 säkerhetsregioner. Man anser att mellanstegen inte ledde till den önskade samverkan som hade önskats.

7. Jämförande tabeller

Tabell 1 Jämförelsetal för uttryckningstjänst

	Invånare (miljoner)	Organisationer	Brandstationer	Personal		
				Heltid	Deltid	Frivilliga
Danmark	5,5	24	240	1 450	5 100	2 050
Norge	5,3	300	620	3 500	9 000	
Finland	5,5	22	336 450	5 600		14 600
England	53	45	1 400	36 000		
Nederländerna	17	25	900	9 000		21 000
Sverige	10	160	700	4 900	10 600	

Tabell 2 Jämförelsetal med invånare per organisation, stationer och personal

	Invånare/organisation	Invånare/station	Personal/100 000 invånare
Danmark	230 000	23 000	119
Norge	18 000	8 600	235
Finland	250 000	16 000	100
England	1 117 000	38 000	68
Nederländerna	680 000	18 900	53
Sverige	62 000	14 300	155

8. Sammanfattande kommentar

I samtliga länder utom Finland bedrivs räddningstjänsten som en kommunal angelägenhet och i alla länder utom Norge bedrivs den i en regional struktur som liknar den svenska modellen med kommunalförbund. Kommunen, regionen eller förbundet är normalt arbetsgivare för räddningspersonalen, ledningen och myndighetsutövningen. I Danmark och Norge kan själva räddningsstyrkan vara anställd i annan

form. I alla länder bedrivs det brandförebyggande arbetet av räddningstjänsten. Vad avser ledning av räddningsinsatser så ser ansvarsfördelningen lite olika ut; i Danmark, Norge och England har polisen det övergripande ansvaret, i Holland är det borgmästaren i drabbad kommun eller i förekommande fall regionen som har det övergripande ansvaret och i Finland är det räddningstjänsten som har detta ansvar. I samtliga länder finns ett nationellt ledningssystem som anger hur räddningsinsatser ska organiseras. Tillsynen över räddningstjänsten åvilar staten i samtliga länder, men på lite olika sätt. I England är räddningstjänsten alltid engagerad i kommunens säkerhets- och trygghetsarbete, arbetar med uppsökande och förebyggande arbete samt har en social dimension i sitt uppdrag. Detta skiljer sig från övriga länder.

9. Källor

Danmark

Beredskabsloven (2004).

Beredskabsstyrelsen (2017). *Erfaringer med ny struktur i redningsberedskabet.*

<http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/rapport-om-erfaringer-med-ny-struktur-i-redningsberedskabet-2017.PDF>
(hämtad 2018-04-23).

Beredskabsstyrelsen (2005). *Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab.*

Beredskabsstyrelsen. *Uddannelser for det kommunale redningsberedskab.*

<http://brs.dk/uddannelse/ikommunerne/Pages/ikommunerne.aspx>
(hämtad 2018-04-23).

Norge

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) (2002).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB (2002) *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.*

<https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-organisering-og-dimensjonering-av-brannvesen/> (hämtad 2018-04-23).

Forskrift om brannforebygging (2015).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB. (2011). *Veileder om enhetlig ledelsessystem. ELS.*

<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-om-enhetlig-ledelsessystem-els/>
(hämtad 2018-04-23).

Finland

Räddningslag (2011)

Räddningsinstitutet. (2017). *Räddningsväsendets fickstatistik 2012–2016*.
http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D3_2017.pdf
(hämtad 2018-04-23).

England

Fire and Rescue Services Act (2004).

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. (2018). *Proposed fire and rescue services inspection programme and framework 2018/19*.
<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publications/frs-inspection-programme-consultation-2018-19/>
(hämtad 2018-04-23).

Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2008). *Fire and rescue manual volume 1: incident command*.
<https://www.gov.uk/government/publications/fire-and-rescue-manual-volume-1-incident-command> (hämtad 2018-04-23).

Home Office. (2017). *Fire and Rescue National Framework for England Government consultation*.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672148/171222_National_Framework_consultation_document_v2.pdf (hämtad 2018-04-23).

Local Government Association. *Information webpage*.
<https://www.local.gov.uk/topics/fire-and-rescue>
(hämtad 2018-04-23).

Bain, G. (2002) *The Future of the Fire Service: reducing risk, saving lives. The Independent Review of the Fire Service. Office of the Deputy Prime Minister*.
<https://web.archive.org/web/20070927045019/http://www.frsonline.fire.gov.uk/publications/article/17/306>
(hämtad 2018-04-23).

Nederländerna

Safety Regions Act (2010) Including general information.

<https://www.government.nl/documents/decrees/2010/12/17/dutch-security-regions-act-part-i> (hämtad 2018-04-23).

Övrigt

Mejlinformation från respektive lands myndighet efter frågeställningar från MSB.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsmedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrötsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. [38]
Trygghet tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. [43]
Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst
– för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.
[35]
En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av
byggmaterial. [51]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]
Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsmedel m.m. [53]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]
Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]
Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]