

Lagrådsremiss

En effektivare kommunal räddningstjänst

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 7 maj 2020

Mikael Damberg

Maria Lindeberg
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Landets kommunala räddningstjänster står inför stora framtida utmaningar när det gäller att effektivare kunna hantera stora och allvarliga olyckor. För att stärka Sveriges förmåga på området föreslår regeringen bl.a. följande ändringar i lagen om skydd mot olyckor.

- En starkare statlig styrning av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst genom ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten, tydligare handlingsprogram samt utökad föreskriftsrätt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- En tydligare ledningsorganisation med krav på kommunerna att upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten samt en möjlighet att delegera uppgifter på ett mer flexibelt sätt.
- Förstärkt tillsyn och stöd genom en koncentration till MSB med möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa brister.
- Möjligheter för MSB att under vissa förhållanden kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser ur ett nationellt perspektiv.

Flera av förslagen förväntas få särskild effekt på skyddet för olyckor utanför de större städerna. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Kommunerna får dock tid till den 1 januari 2022 för att anta nya handlingsprogram och uppfylla kravet på att ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	5
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Den kommunala räddningstjänsten behöver effektiviseras	14
5	En starkare statlig styrning.....	15
5.1	Ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten.....	17
5.2	Kommunernas handlingsprogram behöver utvecklas.....	19
5.2.1	Kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser ska tydliggöras i handlingsprogrammet för räddningstjänst	20
5.2.2	Kommunen ska själv få bestämma hur handlingsprogrammen ska antas.....	23
6	En tydligare organisation och möjligheter att delegera befogenheter.....	25
7	Kommunerna ska kunna överlåta åt någon annan att vidta inledande åtgärder vid en räddningsinsats	30
8	Effektivare räddningsinsatser med ökat krav på ledningssystem.....	32
9	Regleringen om avtalssamverkan tas bort.....	37
10	Tillsyn och stöd.....	38
10.1	Den statliga tillsynen och stödet behöver förstärkas och bli mer enhetligt.....	39
10.2	Den kommunala tillsynen ska förtydligas och förfarandet ska regleras	45
10.3	Tillsynsmyndigheternas befogenheter	47
10.4	Kommunen ska få ta ut avgift för tillsyn.....	49
11	Skyldigheten att lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort	50
12	Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst	52
13	Effektivare fördelning av förstärkningsresurser.....	58
13.1	Stärkt roll för staten att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser	59
14	Sammanställning av undersökningsrapporter	62
15	Undantag för deltidbrandmän införs inte arbetslöshetsförsäkringen.....	64
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	67
17	Konsekvenser.....	67
18	Författningskommentar	71

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54).....	83
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2018:54).....	92
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2018:54).....	104
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7).....	106
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag (SOU 2019:7).....	112
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2019:7).....	114

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor¹

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

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 3, 8, 10, 15 och 16 §§, 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 2 och 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 och 16 b §§, 5 kap. 1 a, 1 b och 2 a §§ och 6 kap. 8 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.

5 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska på nationell nivå främja att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Länsstyrelserna skall genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt denna lag.

Myndigheten ska också i kommunernas verksamhet enligt denna lag

- 1. samordna kommunerna på nationell nivå, och*
- 2. stödja kommunerna med råd och information.*

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

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

- 1. målen för verksamheten,*

¹ Senaste lydelse av 3 kap. 12 § 2017:745.

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.

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

3. hur verksamheten är ordnad och hur den planeras.

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

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.

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, och
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 för förhållandena såväl 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.

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

Inledande av räddningsinsats

8 a §

Räddningschefen beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas.

Om en räddningsinsats ska inledas ska räddningschefen utse en räddningsledare som leder insatsen.

10 §

När en räddningsinsats är avslutad *skall* 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 *skall* lämna den hjälp som behövs.

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 *sådan* undersökning har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten *ska* lämna den hjälp som behövs.

Efter avslutad undersökning ska kommunen skicka en undersökningsrapport till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad undersökningsrapporten ska innehålla.

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 nyttjanderättshavaren 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.

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 *vidta inledande åtgärder vid räddningsinsatser eller* räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

Om *en särskild enhet för insatser* har organiserats *vid en anläggning i kommunen*, 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.

16 §

I en kommun *skall* det finnas en räddningschef. Räddningschefen *ansvarar* för 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.

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.

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

I en kommun *ska* det finnas en räddningschef. Räddningschefen *ska ansvara* för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

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

Om inte något annat anges i uppdraget får den som har fått ett sådant uppdrag i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt denna lag.

Ett uppdrag enligt andra och tredje styckena får endast ges till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Beslut

om att ge ett uppdrag ska dokumenteras skriftligt.

16 a §

Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledarna i de berörda kommunerna besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen. Om räddningsledarna inte kan komma överens får beslutet fattas av den eller de länsstyrelser som berörs.

16 b §

Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.

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

4 kap.

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.

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

Regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse eller en annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl. Om en myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av myndigheten.

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

saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret inom ett eller flera län.

flera län eller att någon annan statlig myndighet ska ta över ansvaret inom ett eller flera län.

5 kap.

1 §²

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 ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna ska på begäran lämna information om lokala och regionala förhållanden.

1 b §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha tillsyn över statlig räddningstjänst.

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

2 §

För tillsynen har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar. Tillsynsmyndigheten

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

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.

och handlingar som behövs för tillsynen.

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

Ett beslut om föreläggande 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 har meddelats i anslutning till lagen, får *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

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.

8 a §

Om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser får *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, på begäran av en eller flera räddningschefer, prioritera och fördela tillgängliga resurser.

Myndigheten får begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna upplysningar om vilka resurser de har tillgängliga och att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. En statlig

myndighet eller en kommun är skyldig att delta endast om det inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens vanliga verksamhet.

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 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.

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 *till* länsstyrelsen. I övrigt får *räddningschefens* eller räddningsledarens beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen inte överklagas.

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

Länsstyrelsens beslut får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol.

6 §³

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.

En statlig tillsynsmyndighets beslut får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut enligt 6 kap. 2 och 5 §§ eller 7 kap. Beslut av *en* 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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. En kommun behöver inte anta handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§ i den nya lydelsen förrän den 1 januari 2022. Till dess att nya handlingsprogram har antagits gäller äldre handlingsprogram.

3. En kommun behöver inte uppfylla kraven i den nya 3 kap. 16 b § första stycket förrän den 1 januari 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst ur ett brett effektivitetsperspektiv för att verksamheterna ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt (dir. 2017:15). Betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54 [Räddningstjänstutredningen]) överlämnades i januari 2018. En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilaga 1* och 2. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/03485/L4).

Den torra sommaren 2018 medförde att det uppstod ett stort antal omfattande skogsbränder på flera håll i landet. Den 1 augusti 2018 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018 (dir. 2018:81). I januari 2019 överlämnades betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7 [Skogsbrandsutredningen]). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilaga 4* och 5. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00404/L4).

4 Den kommunala räddningstjänsten behöver effektiviseras

Mycket omfattande skogsbränder till följd av långvarig torka av det slag som förekom i Västmanland sommaren 2014 och på flera olika håll i landet sommaren 2018 har tidigare varit händelser som inträffat sällan och som det har varit svårt att planera för. Extrema väderhändelser är dock någonting som kan komma att upplevas allt oftare framöver på grund av klimatförändringar. Enligt en rapport som Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tog fram 2014 tillsammans med Naturvårdsverket och Energimyndigheten förväntas förekomsten av extrema väderhändelser bli större. Där det i dag regnar mycket kommer nederbörden att öka medan den kommer att minska där det redan är torrt. Förändringarna får konsekvenser på många områden i samhället. Mer nederbörd ökar risken för översvämning och kan leda till ras, skred och erosion. Andra effekter av ett förändrat klimat är förändrad mark- och luftfuktighet, förändrad snömängd, värmebölja, torka och brand. Dagens samhälle är anpassat för och uppbyggt efter ett visst klimat. Med de klimatförändringar som ses redan i dag och de som kan förväntas, ändras förutsättningarna för hela samhället.

Den kommunala räddningstjänsten är en viktig aktör vid olyckor, allvarliga händelser, kriser och höjd beredskap. Det är kommunen som enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ansvarar för olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst inom kommunen.

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 likvärdigt, effektivt och säkert sätt som möjligt. Kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst fungerar i dag i flera avseenden väl. Statens och kommunernas styrning över verksamheterna behöver dock förstärkas och utvecklas liksom samverkan och samordningen mellan kommunernas räddningstjänster.

Flera remissinstanser, t.ex. *samtliga länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* och *Försvarmakten*, har påpekat att Räddningstjänstutredningen och Skogsbrandsutredningen inte har tagit hänsyn till det svenska krishanteringssystemet, civilt försvar och totalförsvarsplanering. Utredningarnas direktiv omfattade dock inte den vidare krisberedskapen och höjd beredskap i stort och kan därmed inte heller behandlas inom ramen för detta lagstiftningsärende. I likhet med utredningarna behandlar denna lagrådsremiss den kommunala räddningstjänstens och statens därtill kopplade fredstida uppgifter i fråga om olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet enligt LSO. Den kommunala räddningstjänsten står inför stora framtida utmaningar när det gäller att effektivare kunna hantera stora och allvarliga olyckor, såsom de mycket omfattande och över landet spridda skogsbränderna under sommaren 2018. De nämnda utredningarna har konstaterat att det finns en del grundläggande brister på räddningstjänstområdet, bl.a. i fråga om kommunernas inbördes samverkan och ledning vid komplexa och omfattande räddningsinsatser samt statens tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Det är därför av stor vikt att så snart som möjligt genomföra de förändringar som föreslås i denna lagrådsremiss. I sammanhanget ska också nämnas att när det gäller samhällets förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och ytterst krig har en särskild utredare fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79). Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021. Resultatet av den utredningen är planerat att utgöra en del av det samlade underlaget i arbetet med att återuppbygga och utveckla det civila försvaret inom ramen för landets totalförsvar.

5 En starkare statlig styrning

En utgångspunkt enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (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 ska ansvara för och bekosta åtgärder för att skydda sig mot olyckor och avhjälpa skador när olyckor uppstår. Det allmänna har dock skyldigheter att förhindra och begränsa skador. Dessa skyldigheter framgår framförallt av LSO och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Skyldigheterna kan delas in i förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

Det är kommunerna som har ansvaret för huvuddelarna av det allmännas förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Med begreppet räddningstjänst avses i LSO 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 (1 kap. 2 § LSO). 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. 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. I begreppet räddningstjänst ingår även vissa andra statliga räddningsinsatser som inte kräver att det inträffat en olycka eller fara för en olycka (1 kap. 2 § andra stycket LSO). Kommunerna ansvarar för all räddningstjänst inom sitt geografiska område, förutom när staten i vissa fall ska bedriva räddningstjänst inom kommunen (3 kap. 7 § LSO).

När det gäller den förebyggande verksamheten har kommunerna en skyldighet enligt 3 kap. 1 § LSO att 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. En del av det förebyggande arbetet är således att bedriva brandförebyggande verksamhet för att minska bränder och deras skadeverkningskraft. Som en del i detta har kommunerna vissa särskilt utpekade uppgifter som de ansvarar för. En annan del av den förebyggande verksamheten, som inte är brandförebyggande, är den olycksförebyggande verksamheten där kommunerna ska verka för att riskerna för att andra olyckor och skador minskas eller undviks.

Statens styrning av kommunernas verksamheter sker framförallt genom bestämmelser om övergripande nationella mål i LSO. Det finns två nationella mål i lagen. Av 1 kap. 1 § LSO framgår 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. Målet gäller både för räddningstjänstverksamheten och den förebyggande verksamheten. Det andra målet, som endast gäller räddningstjänstverksamheten, är att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 § LSO). Målen är av övergripande karaktär och det är upp till kommunerna att närmare bestämma hur målen ska uppnås. Anpassning av verksamheterna får ske till de lokala förhållandena och kommunerna får vidta olika typer och kombinationer av åtgärder för att uppnå målen.

För att närmare styra kommunernas verksamheter kompletteras de nationella målen med verksamhetsmål. Kommunernas skyldighet enligt 3 kap. 1 § LSO att bedriva förebyggande arbete är ett sådant verksamhetsmål. Utöver de nationella målen och verksamhetsmålen sätter kommunerna själva upp lokala verksamhetsmål i de kommunala handlingsprogrammen.

Ett grundläggande problem med den nuvarande styrningen av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst är att den inte på ett tillräckligt konkret sätt leder till ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet. För att säkerställa ett sådant skydd behöver därför verksamheterna regleras närmare i vissa delar.

5.1 Ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten

Regeringens förslag: Ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten ska införas. Av målet ska det framgå att den förebyggande verksamheten 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.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Räddningstjänsten Syd* anser att formuleringen ”andra olyckor” är för bred och att en sådan styrning är ingripande i kommunens resurser och förebyggande verksamhet. *Södertälje kommun* ser en fara i att betona enbart liv och hälsa och vill tillföra anläggningar där brand skulle få stora samhällskonsekvenser som prioriterad grupp. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* framför att de nationella målen eventuellt skulle kunna utökas till att omfatta upprätthållandet av samhällets funktionalitet. Även *Huddinge kommun* anser att samhällsviktiga verksamheter bör läggas till som prioriterade områden. *Länsstyrelsen Blekinge* och *Lunds universitet* anser att målet behöver konkretiseras och förtydligas så att det blir möjligt att följa upp.

Skälen för regeringens förslag: LSO är i dag uppbyggd på så sätt att det nationella målet i 1 kap. 1 § LSO gäller både för räddningstjänstverksamheten och den förebyggande verksamheten. För räddningstjänstverksamheten finns även ett specifikt mål i 1 kap. 3 § LSO att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. För den förebyggande verksamheten saknas dock ett sådant specifikt mål. Denna obalans kan dock uppfattas som att räddningstjänstverksamheten är viktigare än den förebyggande verksamheten vilket går emot avsikten med LSO att stärka den förebyggande verksamheten. Ett nationellt mål för den förebyggande verksamheten syftar också till en tydligare nationell styrning av verksamheten. Ett specifikt mål bör därför införas även för den förebyggande verksamheten.

På samma sätt som när det gäller målet för räddningstjänstverksamheten i 1 kap. 3 § LSO bör utgångspunkten för målet för den förebyggande verksamheten vara att verksamheten ska planeras och organiseras på ett effektivt sätt. De förebyggande åtgärder som vidtas ska därför både ha god effekt och vara kostnadseffektiva. På samma sätt som verksamhetsmålet för den förebyggande verksamheten i 3 kap 1 § LSO bör det nationella

målet omfatta såväl bränder som andra olyckor. Målet överensstämmer då också med det nationella målet i 1 kap. 1 § LSO.

Eftersom det allra viktigaste är att förhindra de allvarligaste konsekvenserna av bränder och andra olyckor bör det av det nya målet framgå att särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador. Särskilda åtgärder bör vidtas på de områden där risken för allvarliga konsekvenser till följd av bränder eller andra olyckor är särskilt uttalad. Det gäller för det första områden där statistik visar att människor omkommer till följd av bränder och andra olyckor. Enligt statistik från MSB omkommer ungefär 100 personer i bränder varje år. Under åren 2010–2015 har ca 80 procent av dessa omkommit vid bränder i bostäder. För att minska såväl bostadsbränder som omkomna och skadade i bränder bör därför åtgärder sättas in mot detta. I dessa fall kan det vara särskilt effektivt att lämna råd, information och utbildning till boende och fastighetsägare. Eftersom det finns en kraftig överrepresentation i vissa grupper i befolkningen, t.ex. äldre, framstår det som särskilt effektivt att utföra åtgärder särskilt anpassade för riskutsatta individer. För att nå dem med information och andra åtgärder kan det finnas ett behov av samverkan med andra nämnder och förvaltningar inom kommunerna, som till exempel socialförvaltningar. Detta är angeläget med anledning av den demografiska utvecklingen och att äldre, med samhällets stöd, bor kvar hemma allt längre.

För att undvika allvarliga konsekvenser vid bränder finns också ett behov av tydliga förebyggande åtgärder i vissa byggnader och anläggningar där riskerna för allvarliga konsekvenser är större än för andra. Det kan till exempel vara fråga om skolor, hotell och byggnader där det finns personer med nedsatt förmåga som har svårt att själva undkomma brand. Ett sätt att förebygga allvarliga konsekvenser i dessa fall kan t.ex. vara att tillsyn sker oftare i sådana byggnader och anläggningar. Här kan de objekt som tidigare omfattades av brandsyn enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och de objekt som i dag omfattas av kravet på skriftlig redogörelse i 2 kap. 3 § LSO vara en utgångspunkt (jfr avsnitt 11).

Sammanfattningsvis bör ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten införas. Av målet bör framgå att den förebyggande verksamheten ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt bör läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador. Med skador avses skador på de skyddsvärden som framgår av det nationella målet i 1 kap. 1 § LSO dvs. skador på liv, hälsa, egendom och miljö. Med allvarliga skador avses svårare skador på människor men också att mycket stora värden i fråga om egendom eller miljö förstörs. Som bl.a. *Södertälje kommun* påpekat ska alltså även bränder och andra olyckor som ger allvarliga konsekvenser på egendom och miljö prioriteras och mötas med ändamålsenliga förebyggande åtgärder.

MSB har framfört att de nationella målen kan behöva utökas till att omfatta upprätthållandet av samhällets funktionalitet och *Huddinge kommun* anser att samhällsviktiga verksamheter bör läggas till som prioriterade områden. Något beredningsunderlag för att utöka det nationella målet på så sätt att det omfattar andra skyddsvärden än liv, hälsa, egendom och miljö finns dock inte i detta lagstiftningsärende.

Länsstyrelsen Blekinge och Lunds universitet anser att målet behöver konkretiseras och förtydligas så att det blir möjligt att uppnå. Det nationella målet bör dock vara på en övergripande nivå utan att i detalj ange vilka förebyggande åtgärder som ska prioriteras. På så sätt kan målet brytas ned, konkretiseras och förtydligas till lokalt anpassade verksamhetsmål, samtidigt som man undviker behov av lagändringar, t.ex. vid förändrade riskbilder för brand i samhället. En detaljreglering av verksamheten skulle också kunna strida mot principen om det kommunala självstyret i 1 kap. 1 § RF. Så som målet nu är formulerat kan det enligt regeringen inte, som invänts av *Räddningstjänsten Syd*, anses vara för brett och för ingripande i kommunens förebyggande verksamhet och resurser.

Ett nationellt mål avser främst kommunernas förebyggande verksamhet. Även staten bedriver dock förebyggande verksamhet och bör omfattas av målet. Kravet inskränker inte den enskildes primära ansvar att vidta förebyggande åtgärder.

5.2 Kommunernas handlingsprogram behöver utvecklas

Eftersom de nationella målen är av övergripande karaktär kan de inte ensamma utgöra grunden för en effektiv statlig styrning. För att närmare styra verksamheterna ska därför kommunerna i sina handlingsprogram utforma lokalt anpassade verksamhetsmål. Enligt LSO ska kommunerna anta handlingsprogram både för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten (3 kap. 3 § respektive 8 § LSO). I handlingsprogrammen ska kommunerna ange målet för verksamheten samt de risker som finns i kommunen och som kan leda till att räddningsinsatser måste vidtas. I det förebyggande programmet ska det också anges hur verksamheten är ordnad och hur den planeras. I programmet för räddningstjänst ska anges vilken förmåga, inklusive resurser, som kommunen har och avser skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Kommunernas handlingsprogram ska även innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda (3 kap. 3 § FSO). Analysen av vilka risker som finns i kommunen ska utgöra grunden för hur kommunen ska planera verksamheterna. Riskanalysen ska göras med utgångspunkt i de lokala förhållandena i kommunen som till exempel naturen, demografin, bebyggelsen, transportväsendet och den industriella verksamheten. Kommuner med mycket skog bör t.ex. ange risken för skogsbrand. Utifrån riskanalysen ska närmare säkerhets- och prestationsmål sättas upp, vilket ska möjliggöra utvärdering av verksamheterna. Handlingsprogrammen ska således ge kommunerna möjligheter att utföra ett systematiskt säkerhetsarbete där programmen kontinuerligt följs upp, utvärderas och förbättras. Handlingsprogrammen syftar även till att informera allmänheten om vilken förmåga som finns i kommunen att göra räddningsinsatser och är ett viktigt underlag för tillsynsmyndigheternas utvärderingar.

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. Regeringskansliets uppföljning av reformen skydd mot olyckor 2009 (Ds 2009:47) konstaterade att det fanns stora variationer i kommunernas utformning av och arbete med handlingsprogrammen. Det fanns i många fall brister i flera avseenden. MSB har därefter vidtagit åtgärder för att stödja kommunerna i arbetet med att öka kvalitén på handlingsprogrammen. MSB har bland annat utvecklat en vägledning, genomfört utbildningar och utvecklat en nationell strategi för stärkt brandskydd. Uppföljningar därefter pekar dock tydligt på att brister fortfarande kvarstår. MSB fann bl.a. vid en analys 2016 att en majoritet av programmen för den förebyggande verksamheten hade en otydlig eller obefintlig koppling mellan riskbild och lokalt satta mål. I analysen anfördes också att det fanns en stor variation i hur kommunerna utformade sina handlingsprogram, vilket försvårar för den statliga tillsynen. Till bristerna i handlingsprogrammen kommer också att många kommuner antar handlingsprogrammen sent under den mandatperiod som de ska gälla.

Sammanfattningsvis finns ett stort behov av att åstadkomma en större enhetlighet och högre kvalitet i kommunernas handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Handlingsprogrammets innehåll och struktur bör därför författningsregleras närmare i vissa avseenden.

5.2.1 Kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser ska tydliggöras i handlingsprogrammet för räddningstjänst

Regeringens förslag: Kommunen ska i handlingsprogrammet för räddningstjänst, på ett tydligare sätt än i dag, redovisa vilken förmåga den har 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 den har att genomföra räddningsinsatser.

Kommunen ska också redogöra för sin förmåga att genomföra flera samtidiga och omfattande räddningsinsatser samt förmågan att utöva ledning i räddningstjänsten.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att kommunerna, i stället för att ange de lokala målen för verksamheten, bör ange hur man avser att arbeta för att uppnå de nationella målen. Myndigheten förespråkar också att det införs ett särskilt krav på detaljerad planering för fler verksamheter än Sevesoverksamhet för att öka förmågan till effektiva insatser. *Räddningstjänsten Storgöteborg* anser att det bör förtydligas hur begreppet förmåga ska tolkas.

Skälen för regeringens förslag

Innehållet i handlingsprogrammet för räddningstjänst bör tydliggöras

För räddningstjänstverksamheten är det viktigt att det görs en noggrann bedömning av vilka slags olyckor som verksamheten ska vara beredd att kunna hantera och vilka förmågor som finns för att utföra olikartade räddningsinsatser.

Kommunernas räddningsinsatser kan avse flera olika typer av olyckor. Det är ofta fråga om bränder av olika slag eller trafikolyckor. Beredskap måste dock finnas även för andra olyckor som finns i den lokala riskbilden men som inte är lika vanliga. Det kan till exempel vara kemikalieolyckor, ras och skred eller drunkningsolyckor.

Förutom att det finns olika typer av olyckor kan det krävas olika stora räddningsinsatser beroende på olyckans karaktär. För att ha förmågan att utföra en räddningsinsats på ett effektivt sätt krävs också rätt resurser. 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. För de mindre kommunala räddningstjänstorganisationerna är det svårare att inom den egna organisationen hantera flera parallella eller stora omfattande insatser, upprätthålla olika typer av specialistförmågor samt bemanna flera ledningsnivåer samtidigt. De lokala förhållandena kan vara sådana att förmågan blir lägre i glesbefolkade delar av landet på grund av längre framkörningstid. 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. Ett likvärdigt skydd kräver även att specialiserade resurser kan sättas in och att kommunerna har en beredskap för detta, i varje fall genom samverkan med andra kommuner.

Ett sätt att försöka åstadkomma ett mer tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet är att kommunerna i sina handlingsprogram för räddningstjänst på ett tydligare och mer jämförbart sätt redogör för vilka förmågor de har att möta de risker för olyckor som finns i kommunen. I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska kommunerna i dag ange målet för verksamheten samt de risker som finns i kommunen och som kan leda till att räddningsinsatser måste vidtas. I programmet ska också anges vilken förmåga, inklusive resurser, som kommunen har och avser skaffa sig för att göra sådana räddningsinsatser. Att kommunerna ska ange målet för verksamheten innebär enligt propositionen till LSO att handlingsprogrammen ska innehålla de lokala säkerhets- och prestationsmål som mot bakgrund av de lokala förhållandena är nödvändiga för att nå de nationella målen (prop. 2002/03:119 s. 47). Kommunerna ska således redan i dag, som *MSB* påpekar, ange de lokala mål som behövs för att uppnå de nationella målen. Någon ändring i detta avseende är inte föreslagen, förutom en mindre språklig justering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

För att ett mer tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor ska uppnås i hela landet bör dock kommunerna i handlingsprogrammet för räddningstjänst lägga ett större fokus på analysen av de lokala riskerna för olyckor och vilken förmåga kommunen har att möta dessa risker och på ett tydligare sätt redovisa detta i handlingsprogrammet. Kommunerna bör

därför i handlingsprogrammet för räddningstjänst ange vilken förmåga de har att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som det finns risk för i kommunen och som kan leda till att räddningsinsatser måste vidtas. Med typ av olycka avses en begränsad grupp av olyckor som är av likartat slag, t.ex. bränder i flerfamiljshus, översvämning i tätbebyggt område eller mindre trafikolyckor. En viktig faktor för att utveckla förmågan att hantera omfattande räddningsinsatser är vidare att kommunerna har planerat och förberett sig för hur organisationen kan utformas vid omfattande räddningsinsatser. Kommunerna bör därför också ha en planering för hur de kan anpassa och bygga ut sin organisation för att klara omfattande och flera samtidiga räddningsinsatser. Detta kan t.ex. gälla hur externa resurser ska tas emot och kunna agera i organisationen för att effektivt kunna genomföra räddningsinsatser. Kommunerna bör därför i handlingsprogrammet redogöra för sin förmåga att hantera flera samtidiga räddningsinsatser, omfattande räddningsinsatser och förmågan att utöva ledning i räddningstjänsten. Såsom *Räddningstjänsten Storgöteborg* påpekat innefattar begreppet förmåga flera aspekter som t.ex. tid, utrustning, bemanning, kunskap och kompetens. Även andra aspekter kan dock vara av betydelse. Någon närmare definition av begreppet bör enligt regeringens mening därför inte införas.

Ett förtydligande i handlingsprogrammet för räddningstjänst av de lokala riskerna för olyckor och vilken förmåga kommunen har att möta dessa risker ger en tydlig koppling mellan de identifierade riskerna i riskanalysen och förmågan att hantera dessa. Detta bör medföra ett mer likvärdigt skydd för olyckor i hela landet och att kommunerna, i jämförelse med andra kommuner med liknande förutsättningar, lättare kan se förbättringsområden. Det bör också bli lättare för den statliga tillsynsmyndigheten att uppmärksamma kommunerna på bristande förmåga i någon del.

I likhet med vad som gäller i dag bör kommunerna i handlingsprogrammet även ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan.

I dag finns enligt 3 kap. 6 § FSO krav på att kommunerna ska upprätta planer för räddningsinsatser för vissa verksamheter och riskanläggningar, t.ex. vissa verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). MSB förespråkar att det tydliggörs och införs ett särskilt krav på detaljerad planering för fler verksamheter än Sevesoverksamhet. Kommunerna har redan, och får genom de ovan föreslagna ändringarna, ett grundläggande ansvar för att analysera de närmare riskerna inom kommunen. Det kan därför i ifrågasättas om det bör införas ytterligare detaljplanering för fler verksamheter i lag. Några sådana förslag har inte heller lämnats av utredningen. Något beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende detaljreglera fler verksamheter finns därför inte.

Handlingsprogrammen för den förebyggande verksamheten behöver inte tydliggöras

När det gäller handlingsprogrammen för den förebyggande verksamheten finns det enligt regeringens mening inte skäl att i sak ändra innehållet i 3 kap. 3 § LSO. I den förebyggande verksamheten är det den lokala risken

för olyckor och konsekvenserna av dessa olyckor som bör vara i centrum för arbetet. Utifrån detta bör mål med verksamheten bestämmas. Målen bör vara styrande för 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 redan finns i 3 kap. 3 § LSO.

Handlingsprogrammets struktur och innehåll bör regleras på lägre författningsnivå

En brist i styrningen av kommunernas arbete med skydd mot olyckor är att kommunerna inte har någon konkret nationell norm att utgå ifrån. De nationella målen är inte tillräckligt konkreta för att utgöra mätbara mål, vilket inte heller är syftet då de endast ska vara riktningsgivande på ett övergripande plan. Det är därför angeläget att det går att jämföra olika kommuners verksamheter mot varandra på andra sätt. Detta underlättas om samtliga kommuners handlingsprogram är mer konkreta i grundläggande avseenden och strukturerade på samma sätt. Konkreta och strukturerade handlingsprogram underlättar både för kommunerna och för tillsynen av kommunernas verksamhet eftersom handlingsprogrammen blir tydligare och lättare att jämföra. Likformiga handlingsprogram ger också bättre förutsättningar att utveckla kvaliteten på handlingsprogrammen. Det blir vidare lättare att ge stöd till kommunerna på generell nivå genom analysverktyg, vägledningar och allmänna råd om kommunerna upprättar sina handlingsprogram på liknande sätt. Både handlingsprogrammet för räddningstjänst och för den förebyggande verksamheten bör därför regleras vad gäller struktur och innehåll. Detta bör dock göras på lägre författningsnivå.

5.2.2 Kommunen ska själv få bestämma hur handlingsprogrammen ska antas

Regeringens förslag: Kravet på att handlingsprogrammen ska antas av kommunfullmäktige, eller i kommunalförbund av den beslutande församlingen, ska tas bort.

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

Möjligheten för regeringen att ändra i en kommuns handlingsprogram ska tas bort.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* har påtalat att det är av högsta vikt att det tydliggörs vad som är en sådan förändring av verksamheten att det ska föranleda en revidering av handlingsprogrammet och att detta kan regleras i föreskrifterna om handlingsprogrammets innehåll och struktur.

Skälen för regeringens förslag: Handlingsprogrammen för såväl den förebyggande verksamheten som räddningstjänsten ska enligt LSO antas genom beslut av kommunfullmäktige, eller i kommunalförbund av den beslutande församlingen, för varje mandatperiod (3 kap. 3 och 8 §§ LSO).

En av bristerna med handlingsprogrammen är att många kommuner antar handlingsprogrammen sent under den mandatperiod under vilken de ska gälla. Beslutsprocessen för handlingsprogrammen överensstämmer inte heller med hur styrdokument vanligen beslutas i kommunerna. Handlingsprogrammets innehåll har en detaljnivå som normalt inte avhandlas av kommunfullmäktige utan på lägre nivå. Kommunernas budgetarbete och verksamhetsplanering med uppföljning sker normalt sett i perioder om ett år och ofta med en treårsplanering. I ljuset av detta kan fyra år vara en för långsiktig planering för centrala styrdokument som handlingsprogrammen. Kommunerna formulerar också ofta visioner eller andra långsiktiga mål i sin verksamhet. Om handlingsprogrammen behandlas i ett sådant sammanhang kan fyra år vara för kort tid. Handlingsprogrammen ska återge det aktuella läget i verksamheterna och ska revideras när det sker förändringar i verksamheterna. Kraven på hur ofta handlingsprogrammen ska antas och på vilket sätt kan begränsa möjligheten att hålla programmen aktuella. Regeringen anser därför att dessa bestämmelser bör tas bort. Handlingsprogrammen ska i stället antas på det sätt som kommunen bestämmer inom de ramar som allmänt gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen (2017:725).

Innan handlingsprogrammet antas ska i dag samråd ske med myndigheter som har ett väsentligt intresse i saken. Regleringen om samråd bör vara kvar men förändras på så sätt att samråd i stället bör ske med de myndigheter som särskilt berörs och endast inför betydande förändringar av handlingsprogrammen. Det kan exempelvis handla om en förändrad riskbild inom kommunen, vilket kan medföra behov av en förändrad räddningstjänstförmåga, t.ex. nyetablering eller avveckling av hamnområden, tung industri eller särskilt skyddsvärda objekt. Som *MSB* påpekat kan det i föreskrifter behöva tydliggöras vad som är en sådan betydande förändring att det ska föranleda en revidering av handlingsprogrammet. Med de myndigheter som särskilt berörs avses framför allt de myndigheter vars egen planering kan beröras av förändringen, t.ex. samverkande kommuner, *MSB* i frågor som berör myndighetens samordnande och övergripande uppgifter på räddningstjänstområdet, Trafikverket i frågor rörande trafiksäkerhetsfrågor, länsstyrelsen eller andra myndigheter som ansvarar för statlig räddningstjänst.

Regeringen har i dag en möjlighet att enligt 3 kap. 3 och 8 §§ LSO ändra i en kommuns handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst om det finns synnerliga skäl. Enligt förarbetena är avsikten att en sådan åtgärd ska vidtas endast som yttersta utväg. Möjligheten att kunna ändra i en kommuns handlingsprogram är en ovanlig bestämmelse. Regleringen har sin bakgrund i att kommunens brandordning tidigare skulle underställas länsstyrelsens, och i vissa fall regeringens, prövning. Det kan ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig ordning. I LSO får regeln funktionen av ett slags direkt ingripande i kommunal verksamhet. Beslutet kan inte heller sanktioneras och möjligheten har inte vid något tillfälle utnyttjats av regeringen. Det är därför tydligt att denna reglering varken är ändamålsenlig eller lämplig för att på ett effektivt sätt kunna säkerställa en

tillräckligt god förmåga inom den kommunala räddningstjänstverksamheten. Detta bör i stället säkerställas på andra sätt t.ex. genom en förstärkt statlig tillsyn, vilket föreslås i avsnitt 10. Regleringen bör därför tas bort.

6 En tydligare organisation och möjligheter att delegera befogenheter

Regeringens förslag: Räddningschefen ska fatta beslut om huruvida en räddningsinsats ska inledas och han eller hon ska i samband med det utse en räddningsledare för räddningsinsatsen. Bestämmelsen om att räddningschefen är räddningsledare ska utgå.

Räddningschefen, som ansvarar för räddningstjänstverksamheten, ska genom delegationsbeslut kunna fördela både sina egna beslutsbefogenheter som räddningschef och de beslutsbefogenheter som kommunala räddningsledare har enligt lagen om skydd mot olyckor till befattningshavare som är behöriga att vara räddningsledare. Den som har fått ett sådant uppdrag ska i sin tur kunna uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt lagen. Delegation ska endast kunna ske till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Beslut om att ge ett uppdrag ska dokumenteras skriftligt.

Beslut av en räddningschef får inte överklagas.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt Räddningstjänstutredningens förslag ska begreppet räddningsledningen föras in i lagen, men regeringen har valt en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inga synpunkter på förslagen om förtydligande av räddningschefens och räddningsledarens roller samt att räddningschefen ska besluta om en räddningsinsats ska inledas. *Ledarna* förespråkar ett tydliggörande av att räddningsledare ska utses i samband med inledande. *Räddningstjänsten Storgöteborg* påpekar att kompetenskrav kan leda till fördröjningar av beslut om inledande.

Flertalet remissinstanser, däribland *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Gästrikens räddningstjänst*, *Kristianstads kommun*, *Mora kommun*, *Räddningstjänsten Storgöteborg*, *Västerviks kommun* och *Föreningen Sveriges Brandbataljoner* är positiva till att det införs bestämmelser om delegation av befogenheter. Räddningstjänsten Storgöteborg påtalar dock vissa problem som kan uppstå om man inför kompetenskrav vid delegation. Vissa remissinstanser, däribland *Försvarsmakten*, anser att en möjlighet att delegera befogenheter kan innebära att det inte blir lika tydligt vem som innehar en viss befogenhet samt vem som leder räddningsinsatsen.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en förtydligad reglering

Enligt 3 kap. 16 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ska det i en kommun finnas en räddningschef. Räddningschefen ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan att vara räddningsledare, men behåller då det övergripande ansvaret för verksamheten. Befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser enligt LSO tillkommer räddningsledaren (exempelvis 6 kap. 2 § LSO). Enligt förarbetena till LSO kan räddningschefen dock lämna instruktioner och begränsningar i befogenheter till den utsedde räddningsledaren. Räddningsledaren ska då följa dessa och om det inte sker kan räddningschefen återkalla uppdraget (prop. 2002/03:119, s. 78–79).

En tydlig ledningsorganisation för räddningstjänsten är enligt regeringen nödvändig för att möjliggöra effektiva och samordnade räddningsinsatser. När en olycka inträffar eller då en överhängande fara för olycka föreligger får det inte råda någon tvekan om vem som ska leda räddningsinsatsen. Det finns därför skäl att överväga om besluten fattas på rätt nivå och om detta tydligt framgår av lagtexten.

Beslut om huruvida en räddningsinsats ska inledas och tydliggörande av räddningschefens och räddningsledarens roller

Räddningschefen bör enligt regeringen 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 bl.a. kunna styra avsikter och mål med räddningsinsatser samt följa upp så att målen uppnås. Dessutom bör han eller hon besluta om resurstilldelning och prioritering av resurser mellan olika räddningsinsatser. 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 huruvida en räddningsinsats alltså ska inledas. Ett beslut om huruvida 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. Det är därför naturligt att beslutet ska fattas av räddningschefen.

För att tydliggöra vad som gäller vid inledande av en räddningsinsats anser regeringen att det ska föras in en bestämmelse i lagen om att det är räddningschefen som beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas. En sådan bestämmelse innebär också att det är räddningschefen som fattar beslutet om att inte inleda en räddningsinsats. Ett beslut om att inleda en insats är starkt förknippat med beslutet att utse en räddningsledare för insatsen. Detta beslut ska även fortsättningsvis fattas av räddningschefen. Av bestämmelsen bör det därför, i likhet med vad *Ledarna* anser, av tydlighetsskäl framgå att räddningschefen i samband med beslut om inledande av en räddningsinsats även ska utse en räddningsledare som ska leda insatsen. Genom en sådan bestämmelse skulle även bestämmelsen i 3 kap. 16 § LSO som reglerar att räddningschefen är räddningsledare

kunna tas bort. Då tydliggörs skillnaderna mellan räddningschefens och räddningsledarens roller. Det hindrar dock inte att räddningschefen utser sig själv till räddningsledare. Det finns enligt regeringen inte i övrigt anledning att ändra befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser. Ansvar som räddningsledare bör innefatta att leda enskilda räddningsinsatser och fatta de beslut som har anknytning till dessa. Till skillnad från Räddningstjänstutredningen anser regeringen att själva utseendet av en räddningsledare skulle bli innehållslöst utan att vissa av räddningsledarens grundbefogenheter framgår av lagen. Därför ska exempelvis beslut om fullgörande av tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt (se 6 kap. LSO) även fortsättningsvis som huvudregel fattas av räddningsledaren.

Räddningstjänstutredningen har i detta sammanhang fört in begreppet räddningsledning i lagen, bl.a. i syfte att alla befogenheter inom kommunal räddningstjänst ska tillkomma räddningschefen för att sedan kunna delegeras. Flera remissinstanser har dock avstyrkt detta och inväntat att det finns risk för missförstånd rörande vilka aktörer som avses och att begreppet leder tankarna till att beslut behöver fattas kollektivt. Regeringen anser att det blir tydligare vad som avses om räddningschefens och räddningsledarens uppgifter och befogenheter kvarstår men förtydligas genom att de regleras var och en för sig och att det ska finnas möjlighet att delegera befogenheter.

Enligt 10 kap. 5 § LSO får en räddningsledares beslut om fullgörande av tjänsteplikt respektive ingrepp i annans rätt överklagas hos länsstyrelsen. Övriga beslut av en räddningsledare enligt lagen får inte överklagas. En räddningschefs beslut enligt LSO är inte av den karaktären att de bör få överklagas. Detta bör framgå av 10 kap. 5 § LSO.

Behörighetskravet för räddningschefen

Som nämnts ovan är räddningschefen enligt gällande reglering räddningsledare och indirekt följer alltså ett krav på räddningsledarbehörighet för räddningschefen. Genom förslaget om ändring av regleringen av räddningschefens och räddningsledarens roller kommer detta inte längre att framgå av lagen. Mot denna bakgrund och då det kommer att ställas krav på räddningsledarbehörighet för att delegering av befogenheter ska kunna ske, finns ett behov av att reglera kravet på räddningsledarbehörighet för räddningschefen. Detta kan emellertid regleras på lägre författningsnivå, vilket upplyses om i 10 kap. 1 § LSO.

Möjligheter till delegation

I LSO ställs sällan krav på vem som ska utföra en arbetsuppgift eller fatta ett beslut. I dessa fall behövs ingen delegationsmöjlighet enligt lagen. I ett fåtal fall anges dock i LSO att beslutsbefogenheten tillkommer räddningschefen eller räddningsledaren. Detta gäller exempelvis att räddningschefen ska utse räddningsledare och att räddningsledaren beslutar om fullgörande av tjänsteplikt. När det gäller dessa beslutsbefogenheter, som i de flesta fall innefattar myndighetsutövning, kan det enligt regeringen finnas ett behov av en delegationsmöjlighet som framgår av lagen. Det kan t.ex. finnas behov av att delegera beslutsbefogenheter som enligt lagen tillkommer räddningschefen till en annan tjänsteman som agerar i räddnings-

chefens ställe. Det kan även finnas behov av att delegera räddningsledarbefogenheter i en organisation där räddningsledaren i större eller mindre utsträckning befinner sig på distans. Även när räddningsledaren befinner sig på eller i närheten av skadeplatsen kan ett sådant behov uppstå. Vid en stor räddningsinsats som sträcker sig över ett större område är det många gånger varken effektivt eller ändamålsenligt att räddningsledaren själv ska behöva fatta beslut om till exempel mindre ingrepp i annans rätt. Även om räddningschefen har det högsta ansvaret för den operativa räddningstjänstverksamheten sker delegation av befogenheter redan i dag.

Enligt regeringen är det, trots att vissa grundbefogenheter enligt regeringens förslag även fortsättningsvis i regel ska tillkomma räddningsledaren, ändamålsenligt att räddningschefen ska ha en möjlighet att bestämma hur befogenheterna närmare bör fördelas inom räddningstjänstorganisationen och vid behov kunna delegera dessa. Detta synsätt ligger väl i linje med den befintliga möjligheten för räddningschefen att kunna träda in och begränsa de befogenheter som nämnts i det föregående.

Som bl.a. *Försvarsmakten* påpekar kan visserligen en möjlighet att delegera befogenheter innebära att det inte blir lika tydligt vem som har olika befogenheter och vem som leder räddningsinsatser. Det kan samtidigt anmärkas att en delegering av befogenheter i principiellt hänseende inte skiljer sig från den nuvarande ordningen att räddningschefen i varierande omfattning delegerar sitt räddningsledarskap när han eller hon utser räddningsledare. Det bör också påpekas att i räddningschefens ansvar enligt LSO, att ordna räddningstjänstverksamhet på ett ändamålsenligt sätt, ingår befogenheter att bestämma vilken delegationsordning som ska gälla inom räddningstjänstverksamheten och inom ramen för det även säkerställa att det finns tydliga rutiner för hur räddningsledare ska utses inom verksamheten. I likhet med ett flertal remissinstanser, däribland *MSB*, *Gästrike räddningstjänst*, *Kristianstads kommun*, *Mora kommun*, *Räddningstjänsten Storgöteborg*, *Västerviks kommun* och *Föreningen Sveriges Brandbefäl* anser regeringen vid en samlad bedömning att det finns anledning att tydliggöra möjligheten att delegera befogenheter enligt LSO till olika befattningshavare genom att föra in en bestämmelse om detta i lagen. För att främja en flexibel ledningsorganisation bör befogenheterna också kunna vidaredelegeras. Till exempel finns det behov av att en befattningshavare 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 är tillräckligt erfaren och kompetent för att anförtros den befogenhet som delegeras. Mot bakgrund av hur viktiga och avgörande beslut som kan följa av de befogenheter som ska kunna delegeras anser regeringen att en minsta kompetens hos delegaten måste säkerställas.

Med denna ordning ska även ett så pass ingripande beslut som om en räddningsinsats ska inledas kunna bli föremål för delegation till någon annan som är behörig att vara räddningsledare. Även det principiellt viktiga beslutet att inte inleda en räddningsinsats kan delegeras. Det är dock fortfarande ett begränsat antal personer som kan besluta om huruvida

en räddningsinsats ska inledas. *Räddningstjänsten Storgöteborg* har påpekat risk för fördröjningar i det inledande skedet om beslut inte kan fattas snabbt på grund av behörighetskrav. Regeringen konstaterar dock i detta sammanhang att det i samband med inledandet alltid ska utses en räddningsledare. Då ska det alltså finnas en person som har räddningsledarbehörighet och därmed är behörig att inleda insatsen. Enligt regeringen är det i detta sammanhang också viktigt att tydliggöra att rätten att fatta beslut om att inleda en räddningsinsats inte är detsamma som möjligheten att larma ut räddningsresurser. Detta illustreras tydligast av att SOS Alarm på grundval av uppdragsavtal med många kommuner sedan lång tid tillbaka i stor omfattning larmar ut räddningsresurser vid olika slags olyckor, utan att behöva ha någon behörighet i fråga om inledande och genomförande av en räddningsinsats. Ett annat belysande exempel är att räddningsresurser i en del fall larmas ut för insatser som inte utgör räddningsinsatser enligt LSO, till exempel för förstahjälpen i väntan på ambulans (IVPA), som sker enligt avtal mellan kommuner och regioner. Det är alltså fullt möjligt för en kommun att låta till exempel en operatör vid SOS Alarm eller en larmoperatör inom räddningstjänsten att larma ut räddningsresurser även om denne inte är behörig att inleda en räddningsinsats. Detta är en väl etablerad ordning inom samhällets alarmeringstjänst för att på ett snabbt och effektivt sätt kunna larma ut räddningsresurser. 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 endast är fråga om verkställighet av fattade beslut.

Regeringen anser sammantaget att delegation och vidaredelegation endast bör få ske till någon som är behörig att vara räddningsledare.

Genom det flexibla ledningssystemet öppnas möjligheten till delegation av beslut som i de flesta fall innefattar myndighetsutövning. I kommunens organisation för räddningstjänst kan enligt 3 kap. 15 § LSO privatanställda ingå genom att någon har särskild kompetens, genom räddningsvärn eller genom att avtal har tecknats med s.k. industribrandkårer. Alla kommunala räddningsinsatser bör stå under direkt kontroll av offentligt anställda personer och myndighetsutövning bör inte utövas av privatanställda annat än om det finns goda skäl för detta. Det bör därför regleras att delegation endast ska kunna ske till den som är anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund.

Det är även viktigt att det framgår att en beslutsfattare verkligen har haft befogenhet att fatta beslut. Enligt regeringen ska därför beslut om delegering redovisas i skriftlig form. Det kan ske genom delegationsordning eller annat skriftligt dokument som innehåller beslutet eller genom att ett muntligt beslut dokumenteras. En bestämmelse att delegationsbeslut ska dokumenteras skriftligt ska därför föras in i lagen.

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. Även om det självklart vore tydligast både för den som delegerar och delegaten att alltid överlämna en skriftlig delegering är det förenat med stora praktiska svårigheter. Mot denna bakgrund ska formkravet inte omfattas själva meddelandet om uppdraget att fatta beslut.

7 Kommunerna ska kunna överlåta åt någon annan att vidta inledande åtgärder vid en räddningsinsats

Regeringens förslag: Kommunen ska ges en möjlighet att överlåta åt någon annan att vidta inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter. *Brandmännens riksförbund* anser att användandet av privata, kommersiella entreprenörer för att utföra räddningsinsatser strider mot lagen (2003:778) om skydd mot olyckors (LSO) syfte. *Kommunal* anser att undantaget öppnar för att lagens huvudregel om kommunalt anställd personal rundas och framhåller att undantaget inte behövs då det redan i dag är möjligt för andra än kommunalt anställda att vidta inledande åtgärder. *Linköpings universitet* håller med om att förslaget är bra då det framförallt i glesbygd kan möjliggöra snabbare insatser men anser att det finns risker med förslaget som möjligtvis kan undvikas genom att ett avtal endast får tecknas med verksamhet som redan utför annat uppdrag åt kommunen. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, som också tycker att förslaget är bra, påpekar att det bör övervägas om LSO ska kompletteras med en särskild regel om tystnadsplikt för den som utför inledande åtgärder enligt avtal med kommunen. *Arbetsmiljöverket* anser att begreppet inledande åtgärder behöver definieras och att det bör tydliggöras om de som kommunerna föreslås kunna träffa avtal med förväntas vara utbildade för uppgiften. *Mälardalens brand- och räddningsförbund* anser att förslaget bör utvidgas till att, utöver inledande insats, även avse fortsatt insats eftersom en gränsdragningsproblematik annars kan uppkomma när första kommunala räddningsenhet är på plats, huruvida den inledande insatsen då ska avslutas. *Securitas Sverige AB* förordar att kravet på kommunal anställning tas bort helt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 3 kap. 15 § LSO är huvudregeln att personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund. I samma paragraf finns det tre undantag från huvudregeln. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Vidare får räddningssvårn 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) om att denna ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst.

Det är viktigt att en räddningsinsats kommer igång så snart som möjligt vid en olycka. Många gånger är det dock inte räddningstjänsten som är närmast olyckan, utan andra aktörer. Skogsbrandsutredningens utvärdering av bränderna sommaren 2018 visar på att samhällets samlade resurser hade kunnat utnyttjas på ett bättre sätt. En utveckling där hela samhällets resurser tillvaratas är positiv och eventuella hinder för en sådan utveckling bör undanröjas.

Som *Kommunal* påpekat är det redan i dag möjligt för andra än kommunalt anställda, t.ex. privatpersoner, att vidta inledande åtgärder vid en olycka. Bland kommunerna har dock ett komplement till den ordinarie räddningstjänsten växt fram genom att kommuner tecknar avtal med t.ex. bolag där anställda väktare 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). Bestämmelsen i 3 kap. 15 § LSO ger uttryck för den viktiga grundprincipen att det är samhällets uppgift att svara för att det alltid finns en fungerande organisation för räddningstjänst. Kommunen ska därför inte kunna uppdra åt ett enskilt organ att fullgöra räddningstjänstens alla uppgifter. Bestämmelsen kan dock vara begränsande när det gäller möjligheten att tillvarata samhällets samlade resurser vid en räddningsinsats.

Syftet med LSO är enligt 1 kap. 1 § 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. Om kommunen får möjlighet att låta någon som inte är kommunalt anställd genomföra vissa inledande åtgärder vid en räddningsinsats kan det bidra till att lagens syfte uppnås på ett mer effektivt sätt. Särskild effekt skulle kunna uppnås i glesbygden där tiden innan en räddningsinsats kan påbörjas ofta är längre än i storstäderna på grund av långa avstånd. Det bör därför i lagen införas en möjlighet för kommunen att överlåta åt någon annan aktör att utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats. På så sätt kan samhällets samlade resurser på ett effektivare sätt användas för att minska tiden till dess att förstahandsåtgärder kan vidtas vid en olycka. Ett sådant begränsat undantag kan, tväremot vad *Brandmännens riksförbund* och *Kommunal* anser, inte anses strida mot lagens syfte eller innebära att huvudregeln om kravet på kommunal anställning frångås. Däremot skulle ett borttagande av bestämmelsen helt, som föreslagits av *Securitas Sverige AB*, strida mot lagens syfte.

Även om utförandet av inledande åtgärder vid räddningsinsatser har överlåtit på någon annan har kommunen fortfarande ansvaret för räddningsinsatsen (jmf prop. 1985/86:70 s. 69). Det är räddningschefen som beslutar om att inleda räddningsinsatsen och som utser en kommunal räddningsledare som leder insatsen. Undantaget syftar endast till att effektivisera en pågående insats och ska inte ersätta kommunens förmåga på området eller påverka kommunens insatstid, dvs. tiden från alarmering till dess att räddningstjänsten påbörjar räddningsarbetet. Åtgärden är således endast ett komplement till ordinarie räddningstjänstpersonal, som givetvis utan fördröjning, måste larmas till platsen. Någon gränsproblematik när räddningstjänsten sedan kommit på plats, som befaras av *Mälardalens brand- och räddningsförbund*, bör inte heller uppkomma eftersom räddningstjänsten hela tiden ansvarar för räddningsinsatsen.

Det bör inte finnas några restriktioner när det gäller vem kommunen kan överlåta utförandet av inledande åtgärder till. Avtal, med eller utan ersättning, kan alltså träffas med till exempel företag oavsett associationsform, enskilda eller ideella föreningar. Avtalet ska dock vara begränsat till inledande åtgärder vid räddningsinsatser. Med detta menas de första åtgärder som vidtas för att avbryta eller begränsa ett skadeförlopp. Det kan t.ex. vara fråga om att med en handbrandsläckare försöka släcka en mindre

brand, larma personer på en olycksplats, använda livbojar vid drunkningstillbud eller vidarebefordra en lägesbild till räddningsledaren innan denne nått platsen. Uppgifter som är av sådan svårighetsgrad att det krävs ordinarie räddningstjänstpersonal kan dock inte komma i fråga. Någon närmare definition av begreppet inledande åtgärder, som *Arbetsmiljöverket* efterfrågat, bör dock inte införas eftersom det kan vara fråga om många olika sorters insatser som på förhand kan vara svåra att definiera. Det är dock viktigt att det i samband med insatsen sker en löpande kommunikation mellan räddningsledaren och den som utför de inledande åtgärderna om vilka åtgärder som ska eller inte ska vidtas beroende på typ av olycka och olycksförlopp. Den inledande åtgärden kan t.ex. behöva avbrytas på grund av risk för skador på den anlitade personalen.

Enligt 3 kap. 14 § LSO ska den personal som genomför räddningsinsatser för kommunens räkning, genom utbildning och erfarenhet, ha den kompetens som behövs. Någon generell lägstanivå på utbildning bör dock inte uppställas. Det får i stället vara upp till kommunen att bestämma vad som bör krävas för de uppgifter som man avtalar om. Till skillnad från vad *Arbetsmiljöverket* och *Linköpings universitet* anser bör det därför inte i lag uppställas särskilda krav på utbildning eller att avtal endast får tecknas med verksamhet som redan utför annat uppdrag åt kommunen.

Vid räddningsinsatser enligt LSO gäller sekretess enligt 32 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hos kommuner och statliga myndigheter. Sekretessen gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Privata aktörer som utför inledande åtgärder vid en olycka omfattas inte av den aktuella bestämmelsen. Räddningstjänstutredningen har bedömt att några förändringar inte behöver ske av sekretesslagstiftningen med anledning av det nya undantaget. Något beredningsunderlag för att införa en särskild regel om tystnadsplikt för privata aktörer som utför inledande åtgärder, så som *MSB* föreslagit, finns därför inte. För det fall kommunen tecknar avtal med annan om inledande åtgärder kan dock detta regleras i avtalet mellan parterna.

8 Effektivare räddningsinsatser med ökat krav på ledningssystem

Regeringens förslag: Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, i vilket en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Den övergripande ledningen ska vid samverkan mellan kommuner utövas gemensamt.

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

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* delar utredningens bedömning att det är viktigt med starka samverkansstrukturer inom räddningstjänstområdet och att kommunerna själva ska bestämma hur samverkan ska utformas. *Statskontoret* tillstyrker förslaget men anser att förslaget behöver kompletteras med vad som händer om kommuner inte kommer överens om hur samverkan ska gå till och om en kommun inte finner någon annan kommun att samverka med. *Huddinge kommun* påtalar att begreppet systemledning bör förtydligas så att det säkerställs att det råder en enad bild av vad en systemledning förväntas kunna klara av. *SOS Alarm*, som tillstyrker förslaget, påpekar att det är viktigt att den nationella alarmeringsfunktionen inte påverkas av förslaget. *Sjöräddningssällskapet* har efterfrågat en gemensam märkning av fordon och utrustning även för statlig räddningstjänst.

Skälen för regeringens förslag

Kommunernas ledningssystem behöver regleras närmare

Med ett ledningssystem åsyftas alla de delar i en verksamhet som åstadkommer ledning. Det är inte bara fråga om tekniska system utan innefattar bland annat förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas, t.ex. definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap och principer för utförande av uppdraget. Eftersom räddningstjänstorganisationerna bedriver sin verksamhet på olika sätt ser ledningssystemen olika ut i olika räddningstjänstorganisationer.

Svensk räddningstjänst har under senare år utvecklat en ledningsmodell där ledning för kommunal räddningstjänst delas in i systemledning, insatsledning och uppgiftsledning. Utgångspunkten är att uppdelningen ska ge en möjlighet att bedriva ledning på flera nivåer med specifika ledningsuppgifter.

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 resursuppbyggnad behöver insatsorganisationen skalas upp och uppgiftsledning finns i flera nivåer. 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.

En viktig lärdom av skogsbränderna sommaren 2018 var att de kommunala räddningstjänsterna måste samverka bättre på ledningsnivå. Räddningstjänsterna måste snabbt kunna växla om från vardagshändelser

till stora komplexa insatser som spänner över stora geografiska områden. En god och effektiv ledning är också en förutsättning för ett effektivt resursutnyttjande när såväl nationella som internationella resurser förstärkningsvis behövs till en insats. Vid samverkan mellan flera räddningstjänster blir det också tydligt att det behövs en enhetlighet när det gäller kommunernas ledningssystem och när det gäller märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning. Kommunernas ledningssystem bör därför regleras närmare.

Utökad samverkan bidrar till effektivare räddningsinsatser

Det är viktigt att kommunerna har förmågan att kunna ta emot och effektivt använda externa resurser vid omfattande räddningsinsatser samt har förmågan att möta ett utökat ledningsbehov. En kommun ska ha resurser att möta de risker som finns i kommunen. En kommun kan dock inte ensam ha tillräckliga resurser för att genomföra insatser vid alla typer av olyckor. För att åstadkomma förmåga att genomföra en räddningsinsats som är mer omfattande krävs ibland fler eller mer kompetenta resurser än vad som finns i en enskild kommun 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 en olycka kräva särskild materiel och personal med särskild kompetens. Behovet av ledning blir också större. 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. Det finns oftast inte heller tillräcklig ledningsförmåga i dessa kommuner för annat än att leda en begränsad räddningsinsats. Inte heller de något större organisationerna har i varje fall själva tillräckligt med resurser för de medelstora olyckorna eller för att hantera vissa typer av olyckor som kräver särskild kompetens. Det kan inte heller anses vara rimligt att en kommun själv ska ha förmåga att hantera alla räddningsinsatser då det inte kan anses vara samhällsekonomiskt försvarbart. För att åstadkomma tillräcklig förmåga för en effektiv räddningsinsats behöver därför kommunerna kunna samverka med varandra. Samverkan bör ske i förväg så att de som agerar tillsammans vid en kris känner till varandra och är samövade. Det är därför framför allt fasta samverkansstrukturer som krävs.

I ledningssystemet ska en övergripande ledning av räddningstjänsten ständigt upprätthållas

Ett av problemen vid skogsbränderna sommaren 2018 var att det brast i ledningen när det gäller flera av de större räddningsinsatserna. Detta beror till stor del på att räddningstjänsterna som drabbades av de större bränderna var små och därmed sårbara. Det län som klarade sig bäst, Jämtlands län, hade en större organisation och en strategi för arbete och ledning. Detta medförde att den räddningspersonal som kom dit för att hjälpa till kunde gå in och förstärka i den struktur som redan fanns. I Gävleborgs län var man tvungen att bygga upp en ny ledningsorganisation vilket medförde ett tidstapp.

För att kommunerna ska ha en förmåga att kunna hantera de medelstora olyckorna eller vissa typer av olyckor effektivt och också kunna prioritera

mellan flera olyckor i närområdet krävs 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. Detta kan uppnås genom en gemensam funktion som ständigt kan upprätthålla övergripande ledning. Det blir då enklare och betydligt effektivare att tillföra de resurser som räddningsinsatsen kräver samt upprätthålla beredskap för andra olyckor och prioritera resurser om det behöver ske fler räddningsinsatser i närområdet. Samverkan för att klara de ännu större och mer komplicerade räddningsinsatserna underlättas även om det kan ske mellan organisationer som är mer resursstarka. En fördel med en sådan gemensam funktion är att den 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 vilket underlättar för alla organisationer som behöver samverka med eller annars kontakta den kommunala räddningstjänsten.

Ledningssystem av detta slag finns sedan flera år vid bl.a. Storstockholms brandförsvaret. Dessutom pågår en utveckling inom den kommunala räddningstjänsten där allt fler räddningstjänster bygger upp eller planerar en ständigt upprätthållen funktion för övergripande ledning. I syfte att öka förmågan att hantera alla typer av olyckor, men särskilt samtida eller större och mer komplexa olyckor, bör det dock ställas ett krav på att samtliga kommuner ständigt upprätthåller en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.

Med övergripande ledning av räddningstjänsten avses ledning inom nivån systemledning, dvs. nivån ovanför den direkta insatsledningen av en räddningsinsats. Kravet innebär att ledningspersonal dygnet runt ska bevaka räddningstjänstverksamheten och t.ex. kunna besluta om vilka uppgifter som ankommer på räddningstjänstorganisationen, följa upp räddningsinsatser samt besluta om tilldelning och prioritering av resurser. Kravet på tillgänglighet får anpassas till de olika uppgifter som ingår i den övergripande ledningen. För vissa uppgifter, t.ex. 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. Dimensioneringen av den övergripande ledningen ska ske med utgångspunkt i de risker som finns i det område som ska hanteras och de olyckor som kan uppstå till följd av dessa risker. Styrande faktorer är till exempel hur många räddningsinsatser som ska kunna hanteras samtidigt och att den övergripande ledningen måste kunna utövas effektivt.

När det gäller hur kommunerna ska uppnå kravet kan det övervägas om det bör ske 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 har gått och många kommuner i Sverige har de senaste decennierna på eget initiativ gått in i sådan samverkan. En sådan ordning skulle kunna uppnå syftet med regleringen på ett effektivt sätt. Det finns dock stora praktiska svårigheter med att genomföra en sådan reglering. Dessutom bör stor vikt fästas vid principen om det kommunala självstyret. Som SKR påpekat bör därför

kommunerna själva få välja väg för att uppnå syftet med regleringen. Kommunerna har därmed full frihet att bestämma hur kravet ska uppfyllas. Något formellt hinder mot att kommunerna själva uppfyller kravet finns inte. I praktiken kommer dock kommunerna i de flesta fall att behöva samverka för att uppfylla kravet. 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 ett fördjupat avtalsamarbete i den operativa räddningstjänstverksamheten. Vid sådan avtalsamverkan upprättas också en naturlig struktur för ytterligare samverkan även om kommunerna inte ingår i samma organisation. Vid samverkan bör områdena inte bli för små resursmässigt men inte heller för stora eftersom detta 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. Det är dock kommunerna själva som bäst kan avgöra hur kravet ska uppfyllas.

I de fall kommunerna 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 t.ex. en gemensam tjänsteman som agerar i räddningschefens ställe.

SOS Alarm har påpekat att det är av yttersta vikt att den nationella strukturen för alarmeringsfunktionen upprätthålls och bibehålls. Förslaget innebär inte någon förändring i detta avseende.

Ett enhetligare ledningssystem genom föreskrifter

Eftersom räddningstjänstorganisationerna bedriver sin verksamhet på olika sätt ser ledningssystemen olika ut i olika räddningstjänstorganisationer, t.ex. varierar det vilka befattningar som finns i olika organisationer. Även organisationernas benämningar på samma befattningar varierar. Vidare ser märkningen av personalens kläder och utrustning olika ut. För att underlätta ett mottagande och användande av externa resurser är det en fördel om det vid räddningsinsatser finns en enhetlig organisation. För att åstadkomma mer enhetlighet bör därför regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om ledningssystemet. Det som närmare bör regleras är grunderna för ledningssystemet vid räddningsinsatser. Regleringen bör t.ex. beskriva förmågor och principer för hur en ledningsorganisation ska utformas och byggas ut samt namnge funktioner och befattningar. Det kan också handla om vilka rollförväntningar man kan ha på ledningspersonal då man hjälper varandra. Sådana grunder för ledningssystemet kan bestämmas utan att det påverkar kommunernas möjligheter att organisera sin räddningstjänstverksamhet på ett alltför ingripande sätt. Det bör lämpligen vara MSB som i förordning bemyndigas att meddela föreskrifter på området. Begreppet ledningssystem bör, precis som *Huddinge kommun*

påpekar förtydligas på så sätt att det råder en enad bild av vad lednings-systemet förväntas kunna klara av. Detta bör dock ske på en lägre författningsnivå.

Vid samverkan mellan flera räddningstjänster och andra aktörer är det vidare viktigt att det finns en enhetlig märkning av såväl kläder som utrustning för att olika aktörer snabbt ska kunna orientera sig och kontakta rätt funktioner. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför även bemyndigas att meddela föreskrifter om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

En gemensam märkning av fordon och utrustning även för statlig räddningstjänst, som efterfrågats av *Sjöräddningssällskapet*, har inte varit föremål för utredning vare sig av Räddningstjänstutredningen eller Skogsbrandsutredningen. Något beredningsunderlag för en sådan ändring finns därför inte.

9 Regleringen om avtalssamverkan tas bort

Regeringens förslag: Möjligheten för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att utföra uppgifter för kommunen enligt lagen om skydd mot olyckor samt uppdra åt en anställd i en annan kommun att, i vissa fall, besluta på kommunens vägnar tas bort.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Av 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) framgår att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt LSO helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Kommunen får även, med vissa begränsningar, efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Sedan den 1 juli 2018 finns en regel i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) som i allt väsentligt motsvarar den reglering som finns i 3 kap. 12 § LSO. I samband med att bestämmelsen i kommunallagen trädde i kraft upphävdes ett flertal specialregleringar eftersom avtalssamverkan så långt som möjligt skulle regleras i kommunallagen. Mot bakgrund av att Räddningstjänstutredningen pågick ansågs det inte vara lämpligt att då ersätta regleringen i LSO med den nya bestämmelsen i kommunallagen.

Det innebär ingen materiell förändring att ersätta 3 kap. 12 § LSO med den generella regleringen i 9 kap. 37 § kommunallagen. Bestämmelsen bör därför tas bort. I 3 kap. 13 § LSO finns ett förbud mot att delegera förelägganden eller förbud vid vite och verkställande av åtgärd på den enskildes bekostnad. Bestämmelsen tar sikte både på fall då en anställd i den egna kommunen får i uppdrag att besluta på kommunens vägnar och då ett sådant uppdrag ges till en anställd i en annan kommun enligt 12 § andra stycket. Bestämmelsen bör därför finnas kvar även om 12 § tas bort.

10 Tillsyn och stöd

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

Tillsynen över efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas enligt 5 kap. 1 § LSO av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utövas av MSB eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt förarbetena är avsikten att det primärt är länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över kommunerna medan MSB i första hand ska kontrollera och ge stöd till länsstyrelsernas tillsyn. Den kommunala tillsynen ska riktas mot den enskilde och vara en kontroll av att denne uppfyller de skyldigheter som framgår av LSO och därtill kopplade föreskrifter. Länsstyrelsernas tillsyn ska inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella målen, lagens verksamhetsmål och verksamhetsmålen i handlingsprogrammen. Utöver att kontrollera länsstyrelsernas tillsynsansvar ska MSB ge länsstyrelserna tillsynsvägledning, t.ex. i form av resurstöd, samt bistå med kompetensutveckling av länsstyrelsernas tillsynspersonal.

Utöver den egentliga tillsynen ska länsstyrelserna stödja kommunerna med rådgivning och information (1 kap. 5 § LSO). I uppgiften ingår att lämna stöd direkt till kommunerna, t.ex. om hur ett allmänt råd förhåller sig till kommunens verksamhet. Uppgiften kan också innebära att vara ett stöd vid upprättande av handlingsprogram t.ex. i frågan om dimensionering av verksamheten i förhållande till kommunens risker.

Den statliga tillsynen över kommunernas arbete med skydd mot olyckor har i dag brister. De nationella målen i LSO är av generell slag och det ligger ett stort och viktigt ansvar på varje kommun att själv bedöma och bestämma hur målen ska uppfyllas. Detta är en komplex uppgift. För att säkerställa att målen uppnås krävs att det finns en ändamålsenligt utformad och effektiv statlig tillsyn. Tillsynen samt stödet till kommunerna behöver förstärkas och bli mer enhetligt.

Regleringen i 5 kap. 1 § LSO är uppbyggd utifrån de tidigare mer förekommande begreppen lokal, regional och central tillsyn. Det är emellertid inte tydligt reglerat vad som ingår i dessa begrepp, särskilt vad gäller den centrala tillsynen. Regleringen innebär vidare att en enskild kan bli föremål för tillsyn av tre olika myndigheter, dvs. kommunen, länsstyrelsen och MSB. Mot denna bakgrund bör begrepp som central, regional och lokal tillsyn inte användas. Uppdelningen av ansvaret mellan de olika tillsynsmyndigheterna bör i stället tydliggöras i lagen. Detta bör göras genom att begreppet central tillsyn tas bort och att respektive myndighets uppgifter i stället anges specifikt.

10.1 Den statliga tillsynen och stödet behöver förstärkas och bli mer enhetligt

Regeringens förslag: MSB ska ha tillsyn över att kommunerna följer lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna ska på begäran från MSB lämna information om lokala och regionala förhållanden.

MSB ska i kommunernas verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information. Myndigheten ska också på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Det ska tydliggöras i lagen att den myndighet som regeringen bestämmer ska ha tillsyn över statlig räddningstjänst och att MSB ska ha tillsyn över statliga myndigheter i andra fall än när det är fråga om statlig räddningstjänst.

Räddningstjänstutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår inte någon lagreglerad skyldighet för länsstyrelserna att bistå MSB i tillsynsarbetet med information om lokala och regionala förhållanden.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Kustbevakningen, Brandmännens riksförbund, Storstockholms brandförvar, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Väst, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Räddningstjänstförbundet Emmaboda-Torsås, Gotlands kommun, Falköpings kommun, Kramfors kommun, Statens haverikommission, Sjöfartsverket och Svensk Sjöfart* är positiva till förslagen. *MSB* framhåller dock att länsstyrelserna utgör viktiga aktörer då de har kunskap om lokala förhållanden och är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet. MSB ser därför länsstyrelsernas medverkan i tillsynsverksamheten som en förutsättning om MSB får rollen att ansvara för tillsynen av kommunernas verksamhet. Även *Räddningstjänsten Syd, Höglandets räddningstjänstförbund, Kristianstads kommun* och *Göteborgs kommun* påpekar vikten av kunskap om lokala och regionala förhållanden. *Gällivare kommun, Jokkmokk kommun, Luleå kommun, Nacka kommun* och *Räddningstjänsten i Östra Götaland* är tveksamma till förslagen. *Samtliga länsstyrelser, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statskontoret, Huddinge kommun, Älvkarleby kommun* och *Gästrikens räddningstjänst* avstyrker förslaget att MSB ska utöva tillsyn över kommunerna, samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information. Flera av dem, bl.a. länsstyrelserna, anser att länsstyrelserna ska ha kvar tillsynsuppdraget men med ökade resurser och bättre styrning från MSB. Skälen är i huvudsak att länsstyrelserna vid en flytt av tillsynsansvaret mister kompetens som behövs för kvarvarande arbetsuppgifter inom krisberedskapsområdet och att den lokala förankringen och kunskapen förvinns eller avsevärt försämras. Länsstyrelserna anser vidare att det skapas en ottydlighet i ansvarsfördelningen om tillsynsuppgiften tas bort från länsstyrelserna. Statskontoret anser att det finns flera skäl som talar för utredningens förslag men anser att det saknas en

tillräcklig analys av vilka konsekvenser förslaget får för länsstyrelsernas övriga verksamhet. Statskontoret anser också att en analys bör genomföras av vilka för- och nackdelar det finns med att lägga uppgifter som kan komma i konflikt med varandra på samma myndighet och vilka rollkonflikter som kan uppstå. Även SKR har tagit upp att förslaget kan innebära dubbla roller och intressekonflikter. *Sveriges Ingenjörer* tar inte ställning till vilken myndighet som bör ha ansvaret men påpekar att länsstyrelsens specialistkompetens kommer att dräneras om de förlorar tillsynsuppdraget. *SOS Alarm*, *Sjöfartsverket* och *Södertälje kommun* anser att det bör övervägas att låta en statlig myndighet få ansvaret för all tillsyn på räddningstjänstområdet. Södertälje kommun anser att en myndighet som inte själv är föremål för tillsynen bör utses. Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget att MSB på nationell nivå ska främja efterlevnaden av lagen.

Skälen för regeringens förslag

Den statliga tillsynen samt stödet till kommunerna behöver förbättras

En väl fungerande tillsyn samt stöd till kommunerna är av stor betydelse för att effektivt kunna förebygga allvarliga brister i beredskapen för hanteringen av t.ex. omfattande skogsbränder och för att kunna säkerställa att kommunerna uppnår de nationella målen. Med hänsyn till att risken för omfattande skadehändelser befaras öka i landet över tid, bl.a. mot bakgrund av pågående klimatförändringar, är det av stor vikt att de kommunala räddningstjänsterna höjer sin förmåga att hantera den typen av händelser. I det arbetet måste staten kunna stödja kommunerna genom en effektiv tillsyn samt med råd och information.

Den statliga tillsynen samt stödet till kommunerna är i dag inte tillfredsställande. I Riksrevisionens granskningsrapport Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar från 2015 (RiR 2015:18) uppmärksammades två huvudsakliga brister i tillsynen, dels att tillsyn görs för sällan dels att länsstyrelserna avsätter för lite tid till denna. I Statskontorets rapport Statens styrning av kommunerna från 2016 lyfte flera av kommunerna och kommunalförbunden fram att länsstyrelserna saknar tillräcklig kunskap och kompetens för att vara ett stöd för kommunernas arbete inom området. Att det finns brister i den nuvarande tillsynen har också bekräftats av flera remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna* och *MSB*. Länsstyrelsernas resurser och kompetens varierar vidare stort i landet. Trots att flera åtgärder har vidtagits för att förbättra tillsynen har resultaten uteblivit. Det finns därför ett behov av utveckling och kraftiga förbättringar inom området.

Tillsynen och stödet bör koncentreras för att uppnå ökad effektivitet

Uppgiften att utföra tillsyn över kommunerna är komplex och kräver djup sakkunskap. Målstyrningen innebär att verksamheterna kan bedrivas på olika sätt och att de ska bygga på de lokala förhållandena. Bedömningen av vilka åtgärder som bör vidtas för ett bra skydd mot olyckor kan innefatta många överväganden av komplicerad natur som kräver sakkunskap som till exempel teknisk och organisatorisk kompetens. Förutom sakkunskap krävs också kompetens som är kopplat till rollen som tillsynsför rättare,

t.ex. om allmän förvaltningsrätt. Eftersom verksamheten inte är tillräckligt renodlad eller omfattande kan det vara svårt att rekrytera medarbetare med tillräcklig kompetens eller utveckla personalens kompetens vid länsstyrelserna. Om arbetsuppgifterna är sällan förekommande och erfarenhet inte kan byggas upp blir kvalitén på tillsynen och stödet sämre. Vidare torde arbetet bli mer stimulerande och som regel bättre utfört om flera personer arbetar med samma frågor och kan utbyta erfarenheter med varandra. Till det kommer personalsårbarheten om få personer arbetar med arbetsuppgifterna. Förutsättningarna att upprätthålla kompetensen och en likvärdig tillsyn och stöd med hög kvalitet är dåliga när uppgifterna är utspridda på 21 länsstyrelser. Det är vidare så att anknytningen till en länsstyrelse numera inte är lika betydelsefull mot bakgrund av att den utveckling som skett under senare år där kommuner går samman i gemensamma räddningstjänstorganisationer, vilket även förväntas öka i än högre utsträckning i framtiden. Dessutom har många räddningstjänster anslutit sig till gemensamma funktioner för övergripande räddningstjänstledning vilket kan förväntas accelerera med anledning av det förslag som lämnas i avsnitt 8 om att kommunerna ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten. Dessa funktioner omfattar i många fall ett stort antal kommuner och sträcker sig över flera länsgränser. Länsindelningen kan i vissa fall därför bli för snäv för att hantera dessa frågor. Antalet tillsynsobjekt minskar också med den utvecklingen och eftersom räddningstjänstorganisationerna blir större blir det också mer komplext att utföra tillsyn av dessa. Med tanke på de få resurser som avsätts för tillsynsverksamheten, i dag cirka en halv årsarbetskraft per länsstyrelse, framstår det därför som svårt att på ett effektivt sätt fördela tillräckliga resurser med rätt kompetens till tillsynen och stödet på samtliga länsstyrelser. Till det kommer att det är svårt för tillsynsföräntare att få tillräcklig erfarenhet med en verksamhet av mindre omfattning. Även om länsstyrelserna skulle tilldelas mer resurser skulle det inte vara tillräckligt för en effektiv och likvärdig tillsyn och stöd. Det grundläggande problemet med att sprida ut en förhållandevis liten men specialiserad verksamhet på så många som 21 länsstyrelser kan enligt regeringen därför inte avhjälpas med bibehållen organisation.

En möjlighet skulle kunna vara att koncentrera tillsynen till färre länsstyrelser. Med den ordning som finns på området för LSO och krisberedskap skulle dock en koncentration av uppgifterna till färre länsstyrelser kunna komplicera organisationen. Det skulle i praktiken innebära att en ny nivå inrättades för kommunerna att förhålla sig till. Kommunerna skulle fortfarande ha kontakt 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 enligt LSO och på andra närliggande områden. En koncentration till endast en specialiserad myndighet har dessutom större potential att effektivisera tillsynen och göra den enhetlig i hela landet. Att koncentrera tillsynen till färre länsstyrelser skulle därmed skapa nya problem utan att egentligen lösa de gamla. Mot denna bakgrund anser regeringen att tillsynen och stödet till kommunerna bör koncentreras till en specialiserad statlig myndighet.

Uppgifterna att bedriva tillsyn och stödja kommunerna med råd och information bör flyttas till MSB

MSB har i dag centrala och grundläggande uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Enligt MSB:s instruktion ska MSB bl.a. ansvara för skydd mot olyckor i den mån ingen annan myndighet gör det och bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten bedriver också omfattande utbildningsverksamhet i fråga om både grund- och vidareutbildning av kommunal räddningstjänstpersonal. MSB har också den centrala tillsynen enligt LSO. Hos MSB arbetar ett mycket stort antal personer med frågor som har direkt eller indirekt betydelse för kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst. MSB bistår regelmässigt kommunal räddningstjänst med ledningsstöd och nödvändiga förstärkningsresurser vid omfattande räddningsinsatser. Hos MSB finns därför en bred och omfattande expertkunskap på området. Genom flera av de förslag som lämnas i denna produkt kommer också MSB:s roll på området att förstärkas ytterligare framöver. Några remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *SKR* har påpekat att det därmed finns en risk att MSB:s olika uppgifter sammanblandas med tillsynsrollen på ett sådant sätt att uppgifterna kommer i konflikt med varandra. Denna risk finns dock även i dag när länsstyrelserna utövar tillsyn samtidigt som de stödjer kommunerna med råd och information samt har många andra uppgifter som rör kommunerna. Att detta skulle innebära några problem hos länsstyrelserna har inte framkommit. Det finns inte heller något hinder mot att samma myndighet har såväl tillsynsansvaret som uppgiften att arbeta främjande och förebyggande (jfr skr. 2009/10:79 s. 18). Om granskningen av och stödet till kommunerna är placerade på samma myndighet kan i stället erfarenheter från tillsynen enklare användas för att utveckla myndighetens stöd till kommunerna. Det är emellertid viktigt att tillsynsverksamheten och övriga uppgifter organisatoriskt skiljs åt från varandra. Detta kan t.ex. göras genom att tillsynsuppgiften fördelas på en särskild tillsynsenhet. Det bör också påpekas att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Att ge allmänna råd behöver dock inte vara problematiskt utan snarare bidra till ett bra resultat av tillsynen.

Sammanfattningsvis anser därför regeringen att MSB får anses ha bäst förutsättningar att ordna en effektiv och likvärdig tillsyn av kommunerna samt stödja dem med råd och information. Flera remissinstanser, bl.a. *samtliga länsstyrelser*, anser att en koncentration av tillsynen till MSB skulle innebära att länsstyrelserna mister kompetens som behövs för kvarvarande arbetsuppgifter inom krisberedskapen och att den lokala förankringen och kunskapen försvinner eller avsevärt försämras. Länsstyrelserna har en viktig roll inom krisberedskapen och det civila försvaret då de är geografiskt områdesansvariga på regional nivå och utgör den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet vid höjd beredskap. Tillsynen är dock inte en uppgift inom det geografiska områdesansvaret. Det är inte heller en förutsättning att länsstyrelserna har tillsynsansvaret för att kunna utöva det geografiska områdesansvaret. Det kan konstateras att länsstyrelserna saknar tillsynsansvar inom de flesta andra områden som

ryms inom det geografiska områdesansvaret. Någon särreglering av den statliga inblandningen inom området kommunal räddningstjänst eller någon otydlighet i ansvarsfördelningen, så som *länsstyrelserna* påpekat, bör därmed inte uppstå vid en flytt av tillsynsansvaret till MSB. Eftersom tillsynen och det geografiska områdesansvaret har beröringspunkter bör dock länsstyrelserna även i fortsättningen involveras i tillsynsarbetet, se vidare nedan.

Några remissinstanser, bl.a. *SOS Alarm*, anser att regeringen i stället bör överväga att inrätta en ny myndighet. Enligt *SOS Alarm* bör en sådan myndighets uppdrag omfatta tillsyn över all räddningstjänst. Detta har dock inte varit föremål för utredning av vare sig Räddningstjänstutredningen eller Skogsbrandsutredningen och något beredningsunderlag för att göra en sådan förändring finns därför inte.

Enligt nuvarande regler utövar MSB, i den mån det inte är fråga om statlig räddningstjänst, den centrala tillsynen enligt LSO. I och med att ansvaret för den regionala tillsynen föreslås flytta från länsstyrelserna till MSB faller den del av den centrala tillsynen som i dag utgörs av tillsynsvägledning av länsstyrelsernas tillsyn bort. Dagens reglering innebär vidare att en enskild kan bli föremål för tillsyn av tre olika myndigheter dvs. kommunen, länsstyrelsen och MSB. Det saknas skäl att behålla detta överlappande tillsynsansvar. Rätten att utöva tillsyn över enskilda bör framöver vara förbehållen endast kommuner (se vidare avsnitt 10.2). Även denna del av det tidigare centrala tillsynsansvaret faller därmed bort. Det som återstår av MSB:s centrala tillsyn är därmed tillsyn över statliga myndigheter i andra fall än när det är fråga om statlig räddningstjänst. Detta bör uttryckligen framgå av lagen. När det gäller *Södertälje kommuns* synpunkt om att förslaget innebär att MSB själv omfattas av tillsynen kan konstateras att någon förändring i sak när det gäller detta tillsynsansvar inte är avsedd. Liksom i dag bör det även framöver ankomma på regeringen att bestämma vilken myndighet som ska ha tillsyn över den statliga räddningstjänsten. För tydlighets skull bör respektive myndighets ansvar anges specifikt i en ny bestämmelse i LSO. För att skilja på tillsynen och stödet till kommunerna bör MSB:s uppgift att stödja kommunerna med råd och information regleras i 1 kap 5 § LSO där länsstyrelsens uppgift att stödja kommunerna regleras i dag.

Länsstyrelserna bör bistå MSB i tillsynsarbetet

Som flera remissinstanser påtalat är länsstyrelserna viktiga aktörer inom området då de är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och har kunskap om lokala och regionala förhållanden. Länsstyrelsernas regionala förankring i förening med att de har andra närliggande uppgifter gör att de har kunskaper 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. I likhet med MSB anser regeringen att en förutsättning för en stärkt central tillsyn är att länsstyrelserna involveras i tillsynsarbetet för att säkerställa kopplingen till den lokala och regionala riskbilden och samplanering för samhällsbyggnad och totalförsvaret. På så sätt kan länsstyrelsernas kunskaper om lokala och regionala förhållanden tillvaratas och länsstyrelserna kan behålla sin kompetens på området för kvarvarande

arbetsuppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Räddningstjänstutredningen har angett att länsstyrelsernas kunskaper om lokala och regionala förhållanden t.ex. kan tillvaratas genom att MSB vid sin tillsyn inhämtar synpunkter från, samråder med eller bistås av länsstyrelserna. Något sådant lagförslag har dock inte lämnats av utredningen. Det framgår visserligen redan av 1 kap. 6 § LSO att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. För att tydliggöra länsstyrelsernas ansvar anser dock regeringen att det tydligt bör framgå i lag att länsstyrelserna på begäran av MSB ska lämna information om lokala och regionala förhållanden. Genom förslaget skapas goda förutsättningar för en förbättrad och stärkt tillsyn.

Nationell samordning av kommunerna

Utöver uppgifterna att utöva tillsyn samt stödja kommunerna med råd och information bör MSB ha ett uppdrag att på ett nationellt plan samordna kommunerna. Detta kan göras på olika sätt. På de områden myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter är det ett naturligt sätt att samordna kommunerna. Det kan på många områden finnas ett värde i att samordna kommunerna även om MSB inte har föreskriftsrätt, t.ex. i fråga om kompatibiliteten mellan olika kommuners materiel. Även andra styrmedel kan därför användas, t.ex. utvecklande av nationella strategier, diskussion och information direkt till företrädare för kommunerna samt allmän kunskapsspridning. Samordning kan ske i den brandförebyggande verksamheten i allmänhet, särskilt i fråga om kommunernas tillsyn, men även i räddningstjänstverksamheten. Nationell samordning krävs i räddningstjänstverksamheten för att större räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Förslaget i avsnitt 8 om att MSB ska få rätt att meddela föreskrifter om ledningssystemet vid räddningsinsatser är ett sådant exempel. Även om MSB har den nationella uppgiften att samordna kommunerna så är det kommunernas eget ansvar att samordna sig lokalt och regionalt för att ha tillräcklig förmåga att genomföra räddningsinsatser. Förslaget påverkar inte länsstyrelsernas regionala sammanhållande roll enligt det geografiska områdesansvaret.

Ett nationellt främjande av efterlevnaden av lagen

Verksamhetsområdets komplexa karaktär och antalet aktörer som agerar på området gör att det krävs en statlig myndighet som är sammanhållande och på ett nationellt plan vidtar åtgärder för att stimulera regelefterlevnad och verkar för att syftet med lagen ska förverkligas. Förutom tillsyn, rådgivning och samordning behövs det därför även stöd och åtgärder på ett generellt och nationellt plan för efterlevnaden av lagen. Det kan t.ex. vara att utfärda föreskrifter, ge ut allmänna råd och utarbeta vägledningar för tillämpning av lagen och dess föreskrifter. Det kan också vara åtgärder som att utveckla stödsystem för kommunerna, utföra nationella utvärderingar, genomföra informationskampanjer eller andra åtgärder som syftar till att hjälpa enskilda, kommuner och andra myndigheter att följa lagen och lagens syfte. Flera av dessa uppgifter ingår visserligen redan enligt andra författningar i MSB:s uppdrag. Det bör dock införas en

generell bestämmelse om att MSB på nationell nivå ska främja efterlevnaden av LSO och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Den föreslagna regleringen anger endast syftet med MSB:s verksamhet i denna del och ger en vid ram för myndigheten att vidta åtgärder utifrån vad som är mest effektivt.

10.2 Den kommunala tillsynen ska förtydligas och förfarandet ska regleras

Regeringens förslag: Det ska i lagen förtydligas att kommunen utövar tillsyn över att enskilda följer lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur kommunens tillsyn ska planeras och utföras.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta är positiva eller har inga synpunkter på förslaget. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att bemyndigandet, som det är utformat, snarare avser det konkreta genomförandet av tillsynen samt tillsynsbesöket i stället för att avse generella förvaltningsrättsliga regler och principer. För att kunna jämställa likvärdigheten mellan kommunerna bör det enligt *Kristianstads kommun* finnas någon form av inriktning för var och hur ofta tillsyn ska göras. *Räddningstjänsten Syd* anser att behovet av vägledning i vad som är skäligt brandskydd är större än behovet av en mer reglerad tillsyn. Även *Storstockholms brandförsvaret* och *Räddningstjänsten Storgöteborg* har påpekat bristen på författningar som närmare definierar begreppet skäligt brandskydd.

Skälen för regeringens förslag

Det ska tydliggöras att kommunen utövar tillsyn över enskilda

Dagens reglering innebär att en enskild kan bli föremål för tillsyn av tre olika myndigheter, dvs. kommunen, länsstyrelsen och MSB. I avsnitt 10.1 har föreslagits nya bestämmelser gällande tillsyn över kommunerna, statliga myndigheter och statlig räddningstjänst, med innebörden att tillsyn över enskilda i fortsättningen endast ska kunna utövas av kommunerna. Med anledning härav och för att tydliggöra att det endast är kommunens uppgift att utöva tillsyn över enskilda bör 5 kap. 1 § LSO ändras på så sätt att det av bestämmelsen framgår att det är kommunen som har tillsyn över att enskilda följer LSO och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Med enskilda avses, liksom tidigare, såväl fysiska som juridiska personer (prop. 2002/03:119 s. 118). Kommunens tillsyn omfattar således t.ex. även myndigheter när de uppträder i egenskap av privaträttsligt subjekt såsom ägare, nyttjanderättshavare och verksamhetsutövare.

Den kommunala tillsynen över enskilda avser framförallt enskildas skyldigheter enligt 2 kap. 2 § LSO. Några remissinstanser, bl.a.

Räddningstjänsten Syd, har påpekat att det inte finns någon närmare precisering i författning av vad som är ett skäligt brandskydd enligt 2 kap. 2 § LSO. Eftersom utredningen inte har lämnat några förslag på förtydliganden i denna del finns inte något beredningsunderlag för att i denna produkt precisera begreppet närmare utan frågan får vid behov ses över i ett annat sammanhang.

Den kommunala tillsynen stärks genom föreskrifter

Det finns i dag stora skillnader i hur kommunerna utför sin tillsyn. Det gäller t.ex. frekvens i tillsynsbesök, meddelanden av förelägganden och uppföljning efter att krav på åtgärder har framställts. Detta har uppmärksammats såväl i uppföljningen av LSO år 2009 (Ds 2009:47) som i de årliga uppföljningarna över kommunernas arbete enligt LSO som MSB gör tillsammans med länsstyrelserna.

Kommunernas tillsyn över enskilda behöver av rättssäkerhetsskäl utföras på liknande sätt över hela landet. Detta skulle kunna uppnås genom en tydligare reglering av den kommunala tillsynen genom föreskrifter. Sådana föreskrifter kan stödja kommunerna i deras arbete med att effektivisera och genomföra tillsynen och kan underlätta tillsynsmyndighetens granskning av den kommunala förebyggande verksamheten. Vad gäller inriktningen på tillsynen så är riskerna för brand typiskt sett större i vissa typer av objekt. Det är angeläget att tillsynen inte försummas för dessa. Det kan därför finnas ett behov av att dessa objekt särskilt uppmärksammas i föreskrifter. Samtidigt är en av grundtankarna med LSO att kommunerna själva ska kunna bestämma vilka åtgärder i den brandförebyggande verksamheten 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 bör därför finnas ett utrymme för kommunerna att bestämma om omfattningen och prioriteringen av sin tillsyn. Föreskrifter bör därför kunna meddelas om kommunernas förfarande inför och vid tillsynen men inte i fråga om den närmare prioriteringen av tillsynen och tillsynsfrister, vilket har förespråkats av *Kristianstads kommun*. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om hur kommunens tillsyn ska planeras och utföras. Föreskrifterna kan till exempel innefatta krav på inventering och förteckning av vissa typer av tillsynsobjekt som är förknippade med särskilda risker samt upprättande av tillsynsplaner för både dessa och andra objekt. De kan också avse samråd vid tillsyn, dokumentation och själva förfarandet i övrigt.

MSB bör vara den myndighet som i förordning bemyndigas att meddela föreskrifter. Enligt regeringens mening innefattar bestämmelsen det som *MSB* anser att den bör innehålla.

10.3 Tillsynsmyndigheternas befogenheter

Regeringens förslag: Nuvarande bestämmelse om tillsynsmyndigheternas befogenheter vid tillsyn ska ändras på så sätt att det framgår att den endast avser kommunernas befogenheter vid tillsyn.

En ny bestämmelse som reglerar de statliga tillsynsmyndigheternas befogenheter ska införas. Av bestämmelsen ska det framgå att statliga tillsynsmyndigheter har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

MSB ska kunna förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om skydd mot olyckor eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen att åtgärda bristerna.

Om ett beslut om föreläggande överklagas ska MSB vara kommunens motpart i processen.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Räddningstjänstutredningen föreslår dessutom att ett beslut om föreläggande under vissa förutsättningar ska få förenas med vite.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte några särskilda synpunkter på förslaget. *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR) och *Falköpings kommun* avstyrker förslaget att MSB ska kunna utfärda förelägganden vid vite. Enligt Falköpings kommun leder förändringen varken till ett bättre brandskydd eller till en effektivare tillsyn. SKR anser att förslaget riskerar att skapa onödigt belastning på rättsväsendet och att detta inte står i proportion till de effekter som förväntas.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelse om befogenheter vid tillsyn bör tydliggöras på så sätt att den endast avser kommunernas befogenheter

Nuvarande reglering gällande tillsynsmyndigheternas befogenheter finns i 5 kap. 2 § LSO. Av bestämmelsen framgår att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får vidare meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att LSO eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Föreläggandet får förenas med vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att vidta får myndigheten vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Som 5 kap. 2 § LSO är utformad i dag omfattar den samtliga tillsynsmyndigheters befogenheter. För att tydliggöra vilka befogenheter kommunen respektive de statliga tillsynsmyndigheterna har bör dessa regleras var för sig. Bestämmelsen bör därför ändras på så sätt den endast omfattar kommunens befogenheter vid tillsyn över enskilda. Eftersom ett beslut om föreläggande kan innebära både ett krav på att någon ska vidta en viss åtgärd (påbud) eller avstå från att vidta en viss åtgärd (förbud) behöver det inte längre särskilt nämnas i lagtexten att det är fråga om både förelägganden och förbud. När det gäller de statliga tillsynsmyndigheternas befogenheter bör en ny bestämmelse införas.

En ny bestämmelse om de statliga tillsynsmyndigheternas befogenheter

I likhet med vad som gäller i dag bör den nya bestämmelsen innefatta en möjlighet för de statliga tillsynsmyndigheterna att få del av de handlingar och upplysningar som krävs för tillsynen. Detta bör gälla samtliga statliga tillsynsmyndigheter.

När det gäller utövande av tillsyn över kommunerna ger nuvarande ordalydelse av 5 kap. 2 § LSO intrycket av att statliga myndigheter har samma befogenheter som vid tillsyn mot enskilda. Av förarbetena framgår dock att så inte var avsett att vara fallet när det gäller förelägganden med eller utan vite enligt andra och tredje styckena i bestämmelsen. Enligt förarbetena ska nämligen inte några sanktioner kunna vidtas mot kommuner när det gäller de skyldigheter som varje kommun har enligt LSO i sin egenskap av kommun.

Kommunerna kan normalt förväntas följa regelverket men i de fall där regelefterlevnad inte kan åstadkommas på annat sätt behövs enligt regeringen möjligheter till ingripande. Enligt regeringens tillsynsskrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) bör det såväl vid tillsyn som vid tillsynsvägledning av enskilda kommuners tillsyn finnas möjlighet att ingripa genom förelägganden med krav på åtgärder. MSB bör därför ha befogenhet att utfärda föreläggande om att åtgärda de brister som konstateras i kommunen. Genom ett sådant föreläggande kan MSB:s påpekanden förväntas få större tyngd. Föreläggandet måste konkret ange i vilket avseende kommunen brister i sina skyldigheter och hur bristerna kan åtgärdas. Kommunen kan dock själv välja hur den ska uppfylla sina skyldigheter och kan välja att åtgärda bristerna på annat sätt. Innan ett föreläggande ges bör MSB sträva efter att i första hand genom dialog, rådgivning och påpekanden hjälpa kommunerna att följa reglerna i LSO. Endast i de fall där kommunerna inte självmant vidtar de åtgärder som behövs för att regelefterlevnad ska uppnås bör åtgärder som föreläggande vidtas.

Räddningstjänstutredningen har föreslagit att MSB:s beslut om föreläggande ska kunna förenas med vite. När det gäller brister i kommunens offentlighetsrättsliga verksamhet har dock statliga tillsynsmyndigheter sällan ekonomiska sanktionsmöjligheter mot kommunen. I tillsynsskrivelsen har regeringen, när det gäller tillsynsvägledning av kommunernas tillsyn, bedömt att tillsynsvägledningsmyndigheten bör ha tillgång till föreläggande men inte ekonomiska sanktioner. Uttalandet gäller visserligen specifikt tillsynsvägledning men är ett uttryck för den återhållsamhet som visats när det gäller ekonomiska sanktioner mot kommuner i dess offentlighetsrättsliga kapacitet.

Kommunernas verksamhet för skydd mot olyckor är en viktig samhällsfunktion som är grundläggande för tryggheten i samhället. Det får därför anses vara särskilt angeläget att inom detta område kunna åstadkomma rättelse om det finns brister. Detta talar visserligen för att möjligheten att förena ett föreläggande med vite ska införas. Samtidigt kan konstateras att möjligheten att förelägga inte tidigare har funnits. Den möjligheten i sig bör utgöra ett effektivt påtryckningsmedel för MSB. Det finns inte heller några belägg för att kommunerna inte skulle följa dessa förelägganden. Vid en samlad bedömning anser därför regeringen, i likhet med

Falköpings kommun och *SKR*, att det inte finns anledning att införa en möjlighet att förena ett föreläggande med vite.

Sammanfattningsvis bör nuvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § LSO ändras på så sätt att det tydligt framgår att den endast avser kommunernas befogenheter vid tillsyn. Det bör vidare införas en ny bestämmelse i LSO som reglerar statliga tillsynsmyndigheters befogenheter vid tillsyn. Av bestämmelsen bör framgå att de statliga tillsynsmyndigheterna har rätt till de handlingar och upplysningar som krävs för tillsynen samt att MSB får förelägga kommuner som inte följer sina skyldigheter enligt LSO eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen att åtgärda bristerna.

Av 5 kap. 2 § LSO framgår att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar för tillsynen samt att tillsynsmyndigheten får vidta åtgärder på annans bekostnad om denne inte har vidtagit en åtgärd som den är skyldig att vidta. Sådana befogenheter kan vara nödvändiga vid tillsyn som riktar sig mot enskilda, men bör inte ingå i den nya bestämmelsen som reglerar de statliga tillsynsmyndigheternas befogenheter.

Överklagande av förelägganden

Ett beslut om föreläggande bör kunna överklagas. Enligt 10 kap. 6 § LSO får en statlig tillsynsmyndighets beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Någon ny bestämmelse om att kommunen får överklaga MSB:s beslut om föreläggande behöver därför inte införas. 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. I 10 kap. 6 § LSO finns ett sådant stadgande gällande beslut enligt 7 kap. 2 eller 3 §§ LSO. En hänvisning även till den nya bestämmelsen i 5 kap. 2 a § LSO bör införas i 10 kap. 6 § LSO. Om en kommun överklagar MSB:s beslut att meddela en kommun föreläggande blir således MSB motpart till kommunen i domstolen.

10.4 Kommunen ska få ta ut avgift för tillsyn

<p>Regeringens förslag: Kommunens möjligheter att ta ut avgift för sin tillsyn ska förändras på så sätt att den inte ska begränsas till tillsynsbesök. Kommunen ska i stället få ta ut avgift för sin tillsyn.</p>

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter. Flera av dem, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR), anser att även tillsyn enligt bestämmelserna om farlig verksamhet i 2 kap. 4 § LSO bör omfattas av samma möjligheter att kunna ta ut avgift.

Skälen för regeringens förslag: En ägare och nyttjanderättshavare har enligt 2 kap. 2 § LSO en skyldighet att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Kommunerna får enligt

5 kap. 4 § LSO 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 (prop. 2002/03:119 s. 129). Vad som närmare innefattas i begreppet tillsynsbesök är emellertid oklart.

En tillsynsavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål (jfr skr. 2009/10:79 s. 20–22). Det är också vanligt att avgift får tas ut för tillsyn och inte endast tillsynsbesök, t.ex. enligt 27 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

För att säkerställa att avgiften täcker de kostnader som tillsynen föranleder bör avgifter kunna tas ut för annat än bara tillsynsbesöket. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § LSO bör därför ändras på så sätt att den harmoniserar med vad som gäller på andra närliggande områden. Kommunen bör därför få ta ut avgift för tillsyn i stället för tillsynsbesök. Detta innebär att avgiften även får avse t.ex. förberedande arbete, framkörningstid och efterarbete.

Flera remissinstanser, bl.a. SKR, anser att det bör vara möjligt att ta ut en avgift även för tillsyn enligt bestämmelserna om farlig verksamhet i 2 kap. 4 § LSO. Någon sådan möjlighet finns inte i dag. Varför den möjligheten inte finns berörs inte närmare i förarbetena till lagen. Räddningstjänstutredningen har konstaterat att det kan finnas anledning att överväga om kommunerna borde kunna ta ut en avgift även för sådan tillsyn men att en sådan översyn inte har varit möjlig inom tidsramen för utredningens uppdrag. Som utredningen påpekat är frågan inte okomplicerad och de sammantagna konsekvenserna av en sådan ändring måste analyseras närmare. Frågan får därför vid behov ses över i ett annat sammanhang.

11 Skyldigheten att lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort

Regeringens förslag: Skyldigheten för ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar att i vissa fall lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta är positiva till förslaget eller har inga synpunkter. *Lunds universitet* anser att den skriftliga redogörelsen inte bör tas bort då den utgör en bra bedömningsgrund för behovet av tillsyn i kommunen. *Räddningstjänsten Storgöteborg* instämmer i att kravet på skriftlig redogörelse bör tas bort men anser att utpekandet av de objekt där det bör ställas särskilda krav på kontroll av brandskyddet bör finnas kvar. *Brandskyddsföreningen* förespråkar att en annan förteckning över tillsynsobjekt införs. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* påpekar att den information som den skriftliga redogörelsen ger om inriktningen av tillsynen mot vissa objektstyper i stället kan uppnås genom

samordning och den föreskriftsrätt som MSB föreslås få kring styrningen av hur kommunerna ska planera och utföra sin tillsyn.

Skälen för regeringens förslag: En ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, ska enligt 2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen. Är det fråga om en så kallad farlig verksamhet enligt 2 kap 4 § LSO ska i stället verksamhetsutövaren skicka in redogörelsen. En nyttjanderättshavare är skyldig att lämna de uppgifter som behövs till ägaren för att denne ska kunna fullgöra sin skyldighet. I 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) finns bestämmelser om att föreskrifter ska meddelas om vilka objekt som omfattas av den skriftliga redogörelsen och vad den ska innehålla. Statens räddningsverk har meddelat sådana föreskrifter (SRVFS 2003:10). Kommunerna får enligt FSO föreskriva hur ofta en skriftlig redogörelse ska lämnas in. År 2016 fanns det ungefär 61 500 byggnader eller anläggningar i landet som omfattades av kravet.

Skyldigheten att lämna en skriftlig redogörelse infördes i samband med LSO:s tillkomst. Detta ersatte, tillsammans med en mindre reglerad kommunal tillsyn, den tidigare räddningstjänstlagens (1986:1102) ordning med brandsyn. 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.

Vid utvärderingar har ett flertal problem med den skriftliga redogörelsen konstaterats. Bland annat har noterats att den skriftliga redogörelsen har inneburit en ökad administrativ börda både för kommunen och för ägare och nyttjanderättshavare. Kommunerna har vidare haft svårigheter att få in den skriftliga redogörelsen och de redogörelser som har lämnats in har inte stämt med den faktiska nivån på brandskyddet. Det har vidare framkommit att många kommuner inte använder redogörelsen i sin tillsynsverksamhet. För att de skriftliga redogörelserna ska komma till större nytta skulle reglerna behöva skärpas vad gäller innehåll och hur de används av kommunerna. Detta förutsätter dock att en sådan ökad administration kan anses motivera den nytta man kan förvänta sig av den skriftliga redogörelsen även efter skärpta regler kring denna.

Flera remissinstanser bekräftar att redogörelsen tar mycket tid i anspråk och att handläggningen inte motsvarar nyttan och effekterna av redogörelserna och att ett borttagande av bestämmelsen skulle innebära förenklningar för både företag, enskilda och kommunerna. *Lunds universitet* anser dock att det vore olyckligt att ta bort redogörelsen då den utgör en bra bedömningsgrund för behovet av tillsyn i kommunen. Även andra remissinstanser, bl.a. *Räddningstjänsten Storgöteborg*, har påpekat betydelsen av den information som den skriftliga redogörelsen ger om inriktningen av tillsynen mot vissa objektstyper.

När det gäller inriktningen på tillsynen går det inte att komma ifrån att riskerna vid brand typiskt sett är större i vissa typer av objekt. Det kan till exempel vara fråga om skolor, hotell och byggnader där det finns personer med nedsatt förmåga som har svårt att själva undkomma brand.

Traditionellt sett har tillsyn varit en viktig del av den förebyggande verksamheten för dessa objekt och det är angeläget att tillsynen inte försummas för dessa. Som MSB påpekat bör dock en sådan inriktning av tillsynen framöver kunna uppnås genom samordning och den föreskriftsrätt som MSB föreslås få i avsnitt 10.2 kring styrningen av hur kommunerna ska planera och utföra tillsyn.

Eftersom många räddningstjänstorganisationer inte alls använder den skriftliga redogörelsen eller endast i begränsad omfattning har nytta av den kan nyttan inte anses stå i rimlig proportion till den administrativa börda som redogörelsen innebär. Bestämmelsen bör därför tas bort. Detta innebär dock inte någon förändring av den enskilde byggnadsägarens och nyttjanderättshavarens ansvar för att upprätthålla ett tillfredsställande brandskydd enligt 2 kap. 2 § LSO.

12 Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst

Regeringens förslag: Staten ska få överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner endast om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl.

Regeringens bedömning: Utredningarnas övriga förslag när det gäller ett statligt övertagande av räddningstjänsten och bestämmande av vilken kommun som ska leda en räddningsinsats i vissa fall bör inte genomföras.

Räddningstjänstutredningens förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Utredningen föreslår att MSB, i stället för länsstyrelserna, ska vara den enda myndighet som får överta ansvaret för räddningstjänsten. Utredningen föreslår vidare att MSB, i stället för länsstyrelserna, ska vara den myndighet som ska kunna fatta beslut om vilken kommun som ska leda en räddningsinsats om räddningsledarna för de berörda kommunerna inte skyndsamt kan besluta om detta.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *samtliga länsstyrelser, Försvarmakten* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, avstyrker utredningens förslag om att MSB ska få överta ansvaret för räddningstjänsten i stället för länsstyrelserna. Den främsta anledningen till avstyrkandet är länsstyrelsernas roll inom krisberedskapen och vid höjd beredskap. Försvarmakten framhåller att länsstyrelserna utgör en viktig funktion vid planering och genomförande av såväl räddningstjänstinsatser som insatser inom totalförsvaret vid höjd beredskap och krig. Att reducera kompetens och förmåga inom dessa områden på den regionala nivån vore därför, enligt Försvarmakten, olyckligt. Försvarmakten menar vidare att de lednings- och samordningsbehov som uppstår vid större räddningsinsatser kräver att förmågan finns på regional nivå. Bland annat länsstyrelserna framhåller att det finns en tydlig koppling mellan ansvaret för räddningstjänst vid kärnteknisk olycka och övertagande av kommunal räddningstjänst och att ansvaren bör ligga på samma myndighet. Vissa

remissinstanser, bl.a. *Mora kommun* och *Uppsala kommun*, tror att förslaget om robustare systemledning kommer innebära att behovet av övertagande i princip försvinner. Några remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Räddningstjänsten Storgöteborg* och *Räddningstjänsten Väst*, tillstyrker utredningens förslag att MSB i stället för länsstyrelserna ska få överta ansvaret. MSB ser dock ett behov av att klargöra förutsättningarna för ett övertagande om flera kommuner, i olika delar av Sverige, samtidigt berörs av ett flertal större räddningsinsatser och flera beslut om övertagande behöver fattas. *Falköpings kommun* ställer sig positiv till att MSB blir den statliga myndighet som har rätt att överta kommunal räddningstjänst men anser att detta även bör gälla vid höjd beredskap och krig. *Räddningstjänsten i Jämtland* anser att både länsstyrelsen och MSB bör ha möjlighet att överta en eller flera kommunala räddningsinsatser och att omständigheterna vid ett givet tillfälle bör styra på vilken nivå det övergripande ansvaret för hanteringen av händelsen hamnar.

Skogsbrandsutredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Skogsbrandsutredningen föreslår att ett övertagande ska få begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (s.k. delvis övertagande).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till förslaget, bl.a. *samtliga länsstyrelser*, *MSB*, *SKR* och *Storstockholms brandförvar*. Några remissinstanser, bl.a. *Räddningstjänsten Syd*, *Räddningstjänsten Storgöteborg* och *Luleå kommun*, avstyrker förslaget eftersom de anser att ett delat ansvar riskerar att skapa otydliga ansvarsfördelningar och konkurrenssituationer om befintliga resurser. Räddningstjänsten Storgöteborg påpekar vidare att utredningens förslag inte passar in i ett modernt sätt att leda en kommunal räddningstjänst genom systemledning då ett delvis övertagande skapar onödiga oklarheter mellan den befintliga systemledningen och statens räddningsledare som i praktiken agerar utanför det befintliga ledningssystemet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Möjligheten att ta över kommunernas räddningstjänst bör finnas kvar men begränsas

Staten har i dag en möjlighet att överta den kommunala räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser. Enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) får regeringen vid omfattande räddningsinsatser föreskriva eller i särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Regeringen har i 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) föreskrivit att länsstyrelsen får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Eftersom bemyndigandet i lagen är brett utformat får regeringen utöver förordandet till länsstyrelserna i ett särskilt fall besluta att en annan statlig myndighet får ta över ansvaret, t.ex. MSB. Sedan LSO trädde i kraft den 1 januari 2004 har länsstyrelserna tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid två tillfällen, vid bränderna i Västmanlands län 2014 och Gävleborgs län 2018. Möjligheten för regeringen att genom ett särskilt beslut ge en

annan statlig myndighet befogenhet att kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänstverksamhet har aldrig utnyttjats.

MSB har i sina allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5) lämnat vägledning om vilka förhållanden som bör föreligga för att länsstyrelsen ska ta över ansvaret. Det kan vara i situationer där det ställs stora krav på ledning, uthållighet eller överblick över och tillgång till resurser och att de berörda kommunerna inte klarar av detta. Ett övertagande kan också bli aktuellt om det finns stora svårigheter med samverkan och samordning eller om kommunen begär att länsstyrelsen tar över ansvaret.

Genom bl.a. förslaget i avsnitt 8 om övergripande ledning av räddningstjänsten kommer kommunerna att bli bättre rustade att hantera även de mest komplicerade och omfattande räddningsinsatserna. Det kan därför ifrågasättas om möjligheten för staten att vid omfattande räddningsinsatser överta ansvaret för räddningstjänsten ska behållas.

Kommunerna, som har det dagliga ansvaret för räddningstjänsten, har bäst förutsättningar att ansvara för räddningstjänst även vid omfattande räddningsinsatser. Att undantagsvis låta en statlig myndighet, som i normala fall inte ansvarar för räddningstjänstverksamhet, under en begränsad tidsperiod överta ansvaret för kommunernas räddningstjänstverksamheter ställer stora och nya verksamhetsmässiga krav på den övertagande myndigheten bl.a. i fråga om ett yttersta ansvar för beredskap för räddningstjänst, ledning av räddningsinsatser och prioritering av tillgängliga räddningstjänstresurser. I likhet med bl.a. *Mora kommun* anser regeringen att förslaget om en övergripande systemledning kommer att innebära att behovet av övertagande i princip kommer att försvinna. Om det inrättas ett mindre antal ledningssystem för räddningstjänsten i landet vilka är vana att hantera omfattande räddningsinsatser, kan dessa samverka vid svåra påfrestningar och därmed säkerställa kontinuerlig ledning över tid. Ett mindre antal ledningssystem har också förmåga att ständigt upprätt-hålla en lägesbild över sin region och genom samverkan en lägesbild över landet, och kan samordna och prioritera resurser vid större händelser. En befintlig räddningstjänstorganisation har både teknik, erfarenhet och kompetens att hantera och leda komplexa räddningsinsatser, vilket en statlig myndighet som inte har det dagliga ansvaret för räddningstjänst saknar. Ett annat problem med övertagande är att det innebär en överflyttning av ansvaret för endast en del av samhällets hantering av omfattande och komplexa händelser. Andra kommunala verksamheter tas inte över. Staten bör därför i första hand stödja kommunerna för att de ska klara av även de mest omfattande eller komplicerade räddningsinsatserna. Det kan exempelvis handla om samordnings- och ledningsstöd samt tillförsel av förstärkningsresurser. Om det trots omfattande statligt stöd kvarstår allvarliga brister i samordningen och ledningen av räddningstjänstinsatserna, och som i förlängningen kan medföra en risk för människors liv och hälsa samt egendom och miljö, kan det dock finnas skäl för ett statligt övertagande av ansvaret för kommunernas räddningstjänster. Möjligheten till övertagande bör därför för närvarande finnas kvar som en yttersta möjlighet.

För att markera att övertagande endast får ske i undantagsfall, t.ex. om det är fråga om en mycket komplicerad räddningsinsats som kommunen inte kan hantera eller om räddningsinsatser behöver samordnas mellan flera

kommuner och kommunerna inte själva klarar av detta, bör bestämmelsen ändras på så sätt att ett övertagande endast får ske om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl. Begränsningen i 4 kap. 33 § FSO om att det är räddningstjänsten i berörda kommuner som får övertas bör vidare föras in i lagen. En kommun får anses vara berörd när räddningsinsatsen avser en olycka där det uppkommer skador i kommunen eller det finns en överhängande fara för att skador uppkommer i kommunen. En kommun får också anses vara berörd om den helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem med den kommun i vilken olyckan har skett.

Någon förändring bör inte göras när det gäller vilken myndighet som får ta över ansvaret för räddningstjänsten

Räddningstjänstutredningen har föreslagit att bestämmelsen i 4 kap. 33 § FSO ska ändras på så sätt att MSB ska vara den enda myndighet som ska få ta över ansvaret för räddningstjänsten. Skogsbrandsutredningen har instämt i Räddningstjänstutredningens bedömning. Räddningstjänstutredningen har påpekat att det av systematiska skäl visserligen skulle kunna vara lämpligt att länsstyrelserna även fortsättningsvis har möjligheten att överta räddningstjänsten. Ett övertagande kräver emellertid god planering, hög kompetens och är en mycket sällan förekommande händelse. Utredningen menar därför att det inte är en uppgift som är lämplig att sprida ut på 21 olika myndigheter utan att det bör vara en uppgift som ska koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter. Utredningen har med hänvisning till Försvarsberedningens delrapport Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) och Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning samverkan på regional nivå (SOU 2018:10), angett att det kan vara lämpligt att befogenheten att överta kommunal räddningstjänst ankommer på ett fåtal länsstyrelser eller civilbefälhavare om dessa framöver får en framträdande roll inom krisberedskapen och under höjd beredskap. Med nuvarande reglering bör dock enligt utredningen uppgiften koncentreras till MSB. Flera remissinstanser, bl.a. *samtliga länsstyrelser* och *Försvarsmakten*, har kritiserat förslaget. Detta med hänsyn till länsstyrelsernas roll inom krisberedskapen och höjd beredskap.

Räddningstjänstutredningens förslag innebär att MSB skulle vara den enda myndighet som får överta ansvaret för räddningstjänsten. Ett sådant förslag skulle i vissa fall kunna komma i konflikt med förslaget i avsnitt 13 om att MSB utifrån en nationell riskbild ska kunna prioritera och fördela tillgängliga resurser. Som MSB har påpekat kan det även i en situation liknande sommaren 2018 med långvarig torka uppstå behov av övertagande på flera platser i landet samtidigt. En koncentration till enbart MSB skulle i sådana fall enligt regeringens mening kunna minska hela systemets kapacitet jämfört med i dag. En fördel med dagens reglering är nämligen att såväl länsstyrelserna som en annan statlig myndighet, t.ex. MSB, har möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten. Om det skulle uppstå behov av övertagande på flera platser samtidigt är det önskvärt att bibehålla denna flexibilitet. Detta innebär, som *Räddningstjänsten i Jämtland* påpekat, att omständigheterna vid övertagandet kan styra vilken myndighet

som bör överta ansvaret. Länsstyrelsernas lokalkännedom och kunskaper kan därmed utnyttjas, t.ex. i de fall en räddningsinsats är begränsad till ett eller ett mindre antal län, medan ett övertagande av t.ex. MSB skulle kunna bli aktuellt om en räddningsinsats exempelvis berör flera län och det ställs stora krav på en nationellt samordnad räddningstjänstverksamhet.

En nackdel med att behålla dagens reglering är dock, så som Räddningstjänstutredningen har påpekat, att samtliga länsstyrelser och även andra statliga myndigheter, i första hand MSB, som kan bli aktuella för att överta räddningstjänsten måste ha kapacitet att kunna göra det. Med tanke på hur sällan ett övertagande blir aktuellt kan det tyckas orimligt att över tjugo myndigheter ska upprätthålla en sådan förmåga. Det kan i detta sammanhang konstateras att regeringen i april 2018 har gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79). Av direktiven framgår att strukturen även ska stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Beroende på vad utredningen kommer fram till kan det finnas anledning att återkomma till frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten. Eftersom behovet av ett övertagande i princip kommer att försvinna, bl.a. med hänsyn till regeringens förslag om övergripande ledning, och endast ska ske i undantagsfall finns enligt regeringens mening ingen anledning att föregå utredningens förslag. Det saknas därför tillräckliga skäl att genomföra Räddningstjänstutredningens förslag i denna del.

Räddningstjänstutredningen har också föreslagit en ändring av 3 kap. 16 § LSO med innebörden att MSB, i stället för länsstyrelserna, ska få bestämma vilken kommun som ska leda en räddningsinsats om räddningsledarna i berörda kommuner inte kan komma överens. Eftersom ett sådant beslut är nära förknippat med ett övertagande av räddningstjänsten är det enligt regeringens mening ändamålsenligt att denna beslutsbefogenhet, på samma sätt som i fråga om ett övertagande, ligger kvar på länsstyrelserna. Det finns inte tillräckliga skäl att ge MSB denna befogenhet vid sidan om länsstyrelserna. Bestämmelsen bör dock brytas ur 3 kap. 16 § och läggas i en ny paragraf som även justeras språkligt.

Skogsbrandsutredningens förslag om delvis övertagande bör inte genomföras

Ett övertagande enligt nu gällande bestämmelser medför ett ansvar för all räddningstjänst i den eller de berörda kommunerna, inte bara för den eller de insatser som föranlett övertagandet. Räddningstjänstutredningen har gjort bedömningen att det alltjämt bör vara räddningstjänsten i sin helhet som övertas. MSB har i sitt remissvar över Räddningstjänstutredningens bedömning ansett att möjligheten till delvis övertagande bör övervägas med anledning av att länsstyrelserna vid de två tillfällena som de har tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst (Västmanlands län 2014 och Gävleborgs län 2018) har delegerat ansvaret åter till kommunerna på olika sätt och att det kan diskuteras om detta är förenligt med tankarna bakom LSO. MSB anser att ett övertagande av räddningstjänsten i sin helhet inte är nödvändigt. Skogsbrandsutredningen har i likhet med MSB gjort bedömningen att lagen bör ge den statliga myndigheten möjlighet att även delvis överta ansvaret för räddningstjänsten. Med delvis övertagande

menas att ansvaret för räddningstjänsten tas över när det gäller en eller flera särskilt angivna räddningsinsatser.

Några remissinstanser, bl.a. *Räddningstjänsten Syd*, *Räddningstjänsten Storgöteborg* och *Luleå kommun*, avstyrker förslaget. Remissinstanserna anser bland annat att ett delat ansvar riskerar att skapa otydliga ansvarsfördelningar och konkurrenssituationer om befintliga resurser. Även Räddningstjänstutredningen har lyft fram att det med ett delvis övertagande kan bli otydligt vad som övertas och vad som ligger kvar på kommunen eftersom det är svårt att definiera gränserna för ett övertagande när det gäller begreppet räddningsinsats eftersom bedömningen av vad som är en eller flera räddningsinsatser kan variera. Andra frågor som kan uppkomma är också vem som ansvarar för en räddningsinsats om det sker ytterligare orelaterade olyckor i närheten av den skadeplats där staten övertagit en räddningsinsats. Skogsbrandsutredningen anser att dessa frågor ska lösas genom samordning mellan den statliga räddningsledaren som har tagit över insatsen och den kommunala räddningstjänsten. Detta är dock enligt regeringens mening inte en tillfredsställande lösning då det inte finns någon ytterst ansvarig för det fall den statliga räddningsledaren och den kommunala räddningstjänsten inte är överens. Vid ett övertagande av hela räddningstjänstverksamheten är det länsstyrelsen som har det yttersta ansvaret och beslutanderätten. Det är vidare så, som Räddningstjänsten Storgöteborg påpekat, att ett delvis övertagande inte harmoniserar med förslaget om övergripande ledning som syftar till att stärka förmågan att hantera samtidiga räddningsinsatser. Förslaget om delvis övertagande riskerar i stället att få motsatt effekt. Med ett övertagande av hela kommunens räddningstjänstverksamhet följer en befogenhet för den statliga myndigheten att disponera de samlade räddningsresurserna. 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 ledningssystem. En omfattande räddningsinsats behöver mycket resurser och beredskapen för nya olyckor kan inte överallt vara lika god som normalt när resurser måste samlas till en stor räddningsinsats. Den statliga myndighet som har övertagit ansvaret behöver kunna göra prioriteringar och myndigheten bör då även ta ansvar för den försämrade beredskapen genom att ha ansvar för hela räddningstjänstverksamheten. Ett sådant ansvar tar visserligen fokus från den räddningsinsats som tagits över. Det finns dock 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 tilldelats denna. Ansvaret för hela räddningstjänstverksamheten ligger dock kvar på den statliga myndighet som har övertagit ansvaret. Regeringen anser därför sammanfattningsvis att det alltså bör vara räddningstjänsten i dess helhet som ska övertas. Skogsbrandsutredningens förslag om delvis övertagande bör därmed inte genomföras.

13 Effektivare fördelning av förstärkningsresurser

Det är kommunernas ansvar att planera och genomföra alla räddningsinsatser, även de största. 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.

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten, 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Resurser kan därför tillföras från många olika myndigheter vid en räddningsinsats. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarmakten, SMHI och Strålsäkerhetsmyndigheten är exempel på myndigheter som kan ha lämpliga resurser att tillföra.

MSB ska, utöver den generella skyldigheten enligt LSO, enligt 7 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB:s instruktion) ha förmåga att kunna bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. Det kan t.ex. vara fråga om avancerad materiel, särskild kompetens hos personal eller fall där det behövs en mängd material utöver det vanliga. MSB har för detta ändamål tagit fram stödresurser för att bekämpa skogsbrand, översvämningar, oljeutsläpp samt händelser involverande kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära medel (CBRN). Myndigheten har också resurser för sök- och räddningsuppdrag, samverkan och ledning, värdlandsstöd, ambulansflyg samt för att bistå personer med hemvist i Sverige som drabbas av en allvarlig händelse utomlands. 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.

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, trossamfund, 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 också bistå med hjälp. Framför allt kan de andra nordiska länderna och Europeiska unionen (EU) bistå med resurser. 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 kontaktpunkter MSB och Kustbevakningen (när det gäller miljöräddningstjänst till sjöss). Den 21 mars 2019 antogs en revidering av civilskyddsmekanismen. Revideringen syftar till att öka kraven på medlemsstaterna vad gäller det förebyggande och förberedande arbetet på nationell nivå samt utöka möjligheterna till operativt stöd till medlemsstaterna vid större händelser av allvarlig karaktär. Denna nya operativa resurs benämns rescEU.

Vid omfattande räddningsinsatser är det, för att resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt, viktigt att det finns en nationell överblick över tillgängliga resurser och att dessa kan prioriteras utifrån en nationell helhetssyn. Resurserna ska sättas in där de gör så stor nytta som möjligt och så snart som det finns behov av det. Det finns också behov av att de kan aktiveras och förflyttas inom landet när riskbilden motiverar detta. Bestämmelserna som reglerar förstärkningsresurser är i dag otydliga. Bestämmelserna behöver därför tydliggöras och staten behöver få en stärkt roll inom området.

13.1 Stärkt roll för staten att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser

Regeringens förslag: Om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap på begäran av en eller flera räddningschefer få prioritera och fördela resurserna.

Myndigheten ska få begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna upplysningar om vilka resurser de har tillgängliga och att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. En myndighet eller kommun ska vara skyldig att delta endast om det inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer till viss del med regeringens. Utredningen föreslår endast en ändring i MSB:s instruktion som innebär att MSB ska kunna samordna räddningstjänsten nationellt och att MSB utifrån ett nationellt perspektiv ska upprätthålla beredskap för att bistå med stödresurser i samband med omfattande eller komplexa olyckor och kriser.

Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* påtalar att skogsbränderna 2018 tydligt visar på behovet av att proaktivt kunna flytta och prioritera resurser utifrån en nationell riskbild. MSB anser att myndighetens roll bör förtydligas i författning och vidgas till att också omfatta möjligheten att vid behov kunna prioritera tillgängliggjorda resurser, såväl internationella som nationella, vid omfattande olyckor och kriser. *Sjöräddningssällskapet* anser att statliga förstärkningsresurser till kommunal räddningstjänst

skulle underlättas av en nationell plattform som hade en gemensam lägesbild för all statlig räddningstjänst.

Skogsbrandsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men regeringen har valt en annan lagteknisk lösning. Utredningens förslag omfattar inte en skyldighet för statliga myndigheter att meddela tillgängliga resurser.

Remissinstanserna är positiva till förslaget. *MSB* har föreslagit att även statliga myndigheter ska meddela vilka resurser de har tillgängliga. *Försvarsmakten* håller med om att ett förtydligande om vem som har ansvar och mandat att inrikta och prioritera tillgängliga resurser är bra och att det kommer att underlätta även för *Försvarsmakten* när det gäller prioritering av tillgängliga resurser. *Försvarsmakten* anser dock att *MSB* inte bör ges befogenheter gentemot myndigheten eftersom detta skulle medföra en mycket negativ påverkan på *Försvarsmaktens* förmåga att lösa sina ordinarie huvuduppgifter. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att ett klagande krävs kring gränsdragningen mot länsstyrelsernas möjlighet att efter beslut från regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande enligt 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt. Vid omfattande räddningsinsatser, t.ex. som vid skogsbränderna 2018, kan det vara viktigt att någon ur ett nationellt perspektiv får en överblick över tillgängliga resurser för att möjliggöra att dessa kan prioriteras och fördelas till de insatser som är i störst behov av dem. Det kan också finnas ett behov av att resurserna kan aktiveras och förflyttas inom landet om riskbilden förändras. Erfarenheterna från arbetet med att släcka skogsbränderna sommaren 2018 visar att en klar framgångsfaktor var att *MSB* tog på sig rollen att prioritera och fördela de resurser som fanns tillgängliga, såväl nationella som internationella. *MSB:s* arbete möjliggjorde att de resurser som fanns tillgängliga kunde utnyttjas på ett effektivt sätt.

Stödet för *MSB:s* agerande under sommaren 2018 finns delvis i myndighetens instruktion. Av denna framgår i 1 § att myndigheten ska arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera bl.a. olyckor och kriser. Av instruktionen framgår också att myndigheten ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller höjd beredskap. Myndigheten ska också se till att berörda aktörer under en kris får tillfälle att bl.a. samordna åtgärder och effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser (7 §). Någon heltäckande reglering av *MSB:s* möjlighet att prioritera och fördela tillgängliga resurser finns dock inte.

Anledningen till att *MSB:s* arbete med att prioritera och fördela resurser fungerade sommaren 2018 var att uppgiften genomfördes i samförstånd och i nära samarbete med berörda kommunala räddningstjänster och att ingen motsatte sig *MSB:s* agerande. Vid omfattande räddningsinsatser är det viktigt att alla vet vad som gäller och att det finns ett tydligt stöd för de åtgärder som vidtas. Om de resurser som finns tillgängliga ska kunna användas så

effektivt som möjligt går det inte att luta sig mot att åtgärder kan vidtas så länge ingen protesterar.

Skogsbränderna 2018 visar på ett tydligt behov av en nationell överblick över landets samlade resurser och en prioritering och fördelning av resurserna ur ett nationellt räddningstjänstperspektiv. På detta sätt kan arbetet med att tillgängliggöra förstärkningsresurser vid omfattande räddningsinsatser effektiviseras och resurserna kan fördelas till de insatser som behöver dem bäst. Det bör därför i lag införas en möjlighet för MSB att kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser vid omfattande räddningsinsatser. Till skillnad från Räddningstjänst- och Skogsbrandsutredningen anser regeringen att begreppen prioritera och fördela bör användas i stället för att inrikta och prioritera eftersom det ger en mer rättvisande bild av vad den statliga myndigheten förväntas göra. Med att MSB får prioritera tillgängliga resurser avses att myndigheten får bestämma vilken eller vilka räddningsinsatser som är i störst behov av resurserna, dvs. var de ska användas. Resurserna får sedan fördelas ut till dessa. Mandatet omfattar dock inte hur resurserna sedan ska användas. En förutsättning för att MSB ska få prioritera och fördela resurserna bör dock vara att en eller flera räddningschefer har begärt detta stöd av myndigheten. Så länge de berörda räddningscheferna är överens om hur resurserna ska användas bör det nämligen inte finnas något behov av att MSB prioriterar och fördelar resurserna. Ett sådant behov uppstår först när kommunerna inte själva, ensamma eller i samverkan med andra, har tillräckliga resurser och det finns ett konkurrerande behov av resurserna. En förutsättning för att tillgängliga resurser ska kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt är inte bara att de berörda kommunerna uppmärksammar MSB på sitt behov av förstärkningsresurser utan också att de löpande bistår myndigheten med lägesrapporter så att myndigheten, när riskbilden motiverar detta, kan förflytta resurserna inom landet.

För att MSB ska kunna kartlägga tillgängliga resurser bör det införas en upplysningsskyldighet. Denna bör, som MSB har påpekat, gälla såväl kommuner som statliga myndigheter. Skyldigheten bör omfatta vilka resurser kommunerna och de statliga myndigheterna har tillgängliga för räddningsinsatserna. MSB bör också kunna begära att kommunerna och de statliga myndigheterna ska delta i räddningsinsatsen med dessa resurser. Skyldigheten att delta bör precis som i 6 kap. 7 § andra stycket LSO vara begränsad till att deltagandet inte allvarligt hindrar kommunens eller den statliga myndighetens vanliga verksamhet. Deltagandet kommer därmed inte, så som *Försvarsmakten* befarar, att medföra någon negativ påverkan på Försvarsmaktens förmåga att lösa sina ordinarie huvuduppgifter.

Det är räddningschefen som har ansvaret för räddningstjänstverksamheten. Genom förslaget får MSB, i vissa särskilda situationer, en möjlighet att självständigt bestämma hur tillgängliggjorda förstärkningsresurser ska prioriteras och fördelas utifrån ett nationellt räddningstjänstperspektiv. För att uppnå en så effektiv räddningstjänstverksamhet som möjligt är det dock av stor vikt att MSB vid sin prioritering och fördelning har en nära samverkan med berörda kommunala räddningschefer.

Länsstyrelserna har enligt 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap en möjlighet att prioritera och inrikta statliga och internationella

resurser som ställs till förfogande. Denna möjlighet gäller dock endast statliga och internationella resurser samt inom den aktuella länsstyrelsens geografiska område och efter särskilt beslut från regeringen. Förslaget om att MSB nationellt ska kunna prioritera och fördela resurser påverkar således inte denna reglering.

14 Sammanställning av undersökningsrapporter

Regeringens förslag: Efter att en räddningsinsats är avslutad och en olycka är undersökt ska kommunen skicka in en undersökningsrapport till MSB.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad undersökningsrapporten ska innehålla.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva eller har inga synpunkter. *Datainspektionen* tillstyrker generellt förslaget att införa en till dataskyddsförordningen kompletterande lagstiftning, men anser att det behöver klargöras att det finns stöd för personuppgiftsbehandlingen i relevant dataskyddsreglering.

Skälen för regeringens förslag

Skyldigheter i samband med olycksundersökningar

En av intentionerna med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) var att lagen skulle medföra ett utökat lärande av olyckshändelser och räddningsinsatser samt en systematisk förbättring av den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. En viktig del i detta är kommunernas skyldighet att utföra olycksundersökningar enligt 3 kap. 10 § LSO. Enligt bestämmelsen ska kommunen efter avslutad räddningsinsats se till att olyckan undersöks för att i skäligen 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.

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). De flesta kommunerna skickar i dag in rapporter från undersökningarna enligt 3 kap. 10 § LSO till MSB på frivillig väg.

Med bland annat rapporterna som grund publicerar MSB nationell statistik över olyckor och räddningsinsatser. 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.

För att MSB ska kunna fullgöra sitt uppdrag i instruktionen och föra en god statistik krävs ett fullständigt och högkvalitativt underlag i form av händelserapporter från alla kommuner. Det är också viktigt att de erfarenheter som kommunerna gör i sina särskilda olycksutredningar kommer andra till del. Det finns emellertid i nuläget ingen tydlig reglering av vare sig krav på att kommunerna ska skicka in sina undersökningsrapporter till MSB eller MSB:s hantering av kommunernas rapporter. Kommunerna bör därför åläggas en uttrycklig skyldighet att skicka in sina undersökningsrapporter för olycksundersökningar till MSB som sedan bör svara för att sammanställa rapporterna. Kommunernas skyldighet bör tydliggöras genom ett tillägg i 3 kap. 10 § LSO som reglerar skyldigheten att utföra olycksundersökning. MSB:s skyldighet att sammanställa de undersökningsrapporter som kommunerna skickar till myndigheterna kan tydliggöras i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO).

Regeringen instämmer vidare med Räddningstjänstutredningen i att det är lämpligt att innehållet i redogörelsen av undersökningarna och formerna för en säker överföring av undersökningarna kan regleras på en lägre författningsnivå. Det behövs därför ett bemyndigande i lagen som anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad undersökningsrapporten ska innehålla. Det bör även meddelas närmare föreskrifter om hur undersökningsrapporten ska skickas till MSB. Detta kan dock göras på lägre författningsnivå.

Behandling av personuppgifter

En del av de uppgifter som finns med i undersökningsrapporterna avser identifierbara individer och utgör därmed personuppgifter. *Datainspektionen* anser att det behöver klargöras att det finns rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen. Bestämmelser om laglig behandling av personuppgifter finns i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är laglig endast om och i den mån åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt, dvs. behandlingen kan ske endast om det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen enligt artikeln. Det är bestämmelserna i artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen som skulle kunna komma i fråga som rättsliga grunder för den personuppgiftsbehandling som blir aktuell i samband hanteringen av olycksundersökningarna. Enligt bestämmelserna ska behandlingen antingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (6.1 c) eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (6.1 e). När det gäller båda dessa rättsliga grunder följer dessutom av artikel 6.3 första stycket att grunden för behandling ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Den rättsliga grunden för den aktuella personuppgiftsbehandlingen utgörs i första hand av artikel 6.1 e, dvs. behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Beträffande kravet på att den rättsliga grunden ska vara fastställd genom unionsrätten eller nationell rätt framgår närmare av 2 kap. 2 § lagen

(2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) att en uppgift av allmänt intresse utgör rättslig grund för behandling av personuppgifter endast om uppgiften är fastställd i lag eller annan författning. Enligt regeringens mening är kravet uppfyllt för den personuppgiftsbehandling som blir aktuell då den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen kommer att vara fastställd genom den föreslagna ändringen i LSO för kommunerna och genom den kommande ändringen i FSO för MSB.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, är förbjuden enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen som bl.a. räknar upp uppgifter om etniskt ursprung och hälsa. För att känsliga personuppgifter ska få behandlas måste något av undantagen i artikel 9.2 vara tillämpligt. Av artikel 9.2 g framgår bl.a. att förbudet under vissa förutsättningar inte ska tillämpas om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Myndighetsutövning och att myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som faller inom ramen för deras befogenheter utgör ett viktigt allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 83). Vidare har artikeln konkretiserats i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Av den bestämmelsen framgår bl.a. att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av 9.2 g dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Även för det fall undersökningsrapporterna skulle innehålla känsliga personuppgifter är den aktuella personuppgiftsbehandlingen att betrakta som nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och kan inte anses innebära ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet och är alltså i enlighet med gällande regelverk.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns stöd i dataskyddsförordningen för den aktuella personuppgiftsbehandlingen.

15 Undantag för deltidsbrandmän införs inte arbetslöshetsförsäkringen

Regeringens bedömning: Det bör inte i nuläget införas ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning.

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

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till eller har inga särskilda synpunkter på förslaget. *Arbetslöshetskassan Vision* ifrågasätter förslaget ur ett likabehandlingsperspektiv. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* avstyrker förslaget mot bakgrund av likabehandlingsperspektivet.

Skälen för regeringens bedömning

Deltidsbrandman – en särpräglad anställning

De kommunala räddningstjänsterna organiseras framför allt med heltids- och deltidbrandmän. För deltidbrandmän 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 deltidbrandmän under sin beredskap måste bo, arbeta och i övrigt vistas i närheten av brandstationen. Vanligtvis har deltidbrandmän beredskapstjänstgöring dygnet runt var tredje eller fjärde vecka men även andra varianter förekommer. Utöver detta deltar deltidbrandmän i övningar och utbildningar.

Anställningen innehas normalt vid sidan av en heltidsanställning hos en annan huvudarbetsgivare. Arbetstvillkoren är alltså sådana att anställningen är avsedd att vara ett extra arbete och inte en deltidanställning som det begreppet normalt används. Trygghetssystemens generella regler är inte primärt anpassade till en sådan anställning. Som Räddningstjänstutredningen har konstaterat har arbetslöshetsförsäkringens regler effekter på personalförsörjningen för deltidbrandmän, vilket blir extra tydligt i glesbygdskommuner.

Arbetslöshetsersättning vid extra arbete som deltidbrandman

Arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och författningar som ansluter till lagen. Den som blir arbetslös har, om vissa villkor är uppfyllda, rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsersättning lämnas i form av dagpenning. Dagpenningen lämnas i form av ett belopp som beräknas per dag. Högsta antalet dagpenningbelopp som kan lämnas per kalendervecka är fem. Arbete som utförs under en vecka som en person samtidigt ansöker om arbetslöshetsersättning reducerar normalt antalet dagpenningbelopp som kan lämnas ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (38 och 38 a §§ ALF). Deltidsarbete minskar normalt ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (38 och 38 a §§ ALF). Inkomster och 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 ramtiden i genomsnitt ha överskridit ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka (39 § ALF). Grundbeloppet fastställs av regeringen i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Bisysslan får inte utvidgas under arbetslösheten eller hindra personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete. Om inkomsten överstiger ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka, dras den överskjutande delen av från dagpenningen (39 a § ALF). Detta innebär att en anställning som deltidbrandman inte kan utökas eller påbörjas under arbetslöshetsperioden utan att allt arbete i anställningen ska beaktas vid beräkningen av arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller om deltidbrandmannen inte har arbetat som deltidbrandman vid sidan av en heltidssysselsättning i 12 månader före arbetslösheten.

Arbetslöshetsersättning kan bara lämnas under viss tid vid sidan av deltidarbete som inte sker i en bisyssla. Tidigare kunde arbetslöshetsers-

sättning vid sidan av deltidarbete utbetalas under en mer begränsad tidperiod men sedan år 2017 kan ersättning utgå vid sidan om deltidarbete under 60 veckor. Det motsvarar den tid under vilken man normalt kan få arbetslöshetsersättning (7 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring). Den förändringen har alltså förbättrat situationen för vissa deltidsbrandmän.

Utgångspunkten inom arbetslöshetsförsäkringen är att all tid med inkomst av förvärvsarbete anses som arbetad tid (jfr prop. 1973:56 s. 231). Om beredskapstid ska räknas som arbetad tid skulle detta innebära avdrag på arbetslöshetsersättningen trots att ersättningen per timme för beredskap är låg. Det innebär att ersättningen blir mindre de veckor deltidsbrandmannen har beredskap.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring mellan arbeten vilket innebär att den inte är anpassad utifrån deltidsbrandmännens villkor. De problem som uppkommer kan därmed få konsekvenser för enskilda och påverka arbetslösas vilja att bli deltidsbrandmän.

En ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

För att anpassa reglerna efter deltidsbrandmännens särpräglade anställningsform föreslår Räddningstjänstutredningen ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning. Att föra in branschspecifika undantagsregler kan dock leda till en mer komplicerad och svårtillgänglig lagstiftning. Konsekvenserna av en förändring i regelverket måste dessutom alltid ses ur ett helhetsperspektiv på arbetslöshetsförsäkringen. Som *Arbetslöshetskassan Vision* och *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* påpekar är problemen med arbetslöshetsförsäkringen vid deltidarbete som innehåller beredskapstjänstgöring inte heller specifikt för deltidsbrandmän och ett undantag för en viss yrkesgrupp kan ifrågasättas ur ett likabehandlingsperspektiv. Enligt regeringen är emellertid deltidsbrandmännens tjänstgöring unik då den förutsätter att man upprätthåller beredskapen helt parallellt med en annan sysselsättning och alltså förutsätts lämna den ordinarie sysselsättningen vid larm samt genomför övningar på kvällar och helger.

I februari 2018 tillsattes Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01). Den har bl.a. i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas. Det innebär att dagens regelverk baserat på arbetad tid kan komma att ändras i grunden. Enligt direktiven till utredningen bör även andra bestämmelser, till exempel branschspecifika regler, ses över. En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster kan komma att innebära en mer proportionerlig beräkning av ersättningen vid beredskapstjänstgöring och jour under pågående ersättningsperiod. Utredningen ska redovisa sina förslag den 15 juni 2020. Därför anser regeringen att det i nuläget inte bör införas en särreglering för deltidsbrandmän i lagen om arbetslöshetsförsäkring. För det fall utredningens förslag inte löser problemen avser regeringen att återkomma i frågan för att förbättra situationen för deltidsbrandmän.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021. Kommunerna får tid till den 1 januari 2022 för att anta nya handlingsprogram och för att uppfylla kravet på att ständigt upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten.

Räddningstjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslog dock att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2020.

Remissinstanserna: Är positiva till förslaget eller har inga synpunkter.

Skogsbrandsutredningens förslag överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslog dock att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2020.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021.

För att kommunerna ska få tid på sig att upprätta nya handlingsprogram bör de få dispens med att uppfylla kraven i 3 kap. 3 och 8 §§ fram till den 1 januari 2022. Till dess att nya handlingsprogram har antagits gäller de äldre handlingsprogrammen. Även kravet på att ständigt upprätthålla en övergripande ledning i 3 kap. 16 b § första stycket kan komma att innebära att kommunerna behöver extra tid för genomförandet eftersom förslaget i många fall kommer att innebära samverkan mellan flera kommuner. Ytterligare tid för att genomföra kravet bör därför ges kommunerna även i detta fall.

Det finns i övrigt inte något behov av övergångsbestämmelser.

17 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Genom förslagen förbättras förutsättningarna att förebygga olyckor och minska skador till följd av olyckor. Skyddet mot olyckor blir mer effektivt och likvärdig över landet. Förbättringarna kan bli särskilt stora i vissa områden utanför de större städerna.

Genom förslagen får MSB utökade uppgifter. Kostnaderna bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen innebär i vissa fall 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. Förslaget att kommunerna ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning innebär kostnadsökningar för kommunerna. För att kompensera kommunerna för kostnadsökningarna har regeringen i budgetpropositionen för 2020 beräknat att 45 miljoner

kronor ska bli föremål för kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Skälen för regeringens bedömning

Vilka berörs av förslagen?

Skyddet mot olyckor är en grundläggande samhällsservice som skapar trygghet för alla i samhället. Alla berörs således i någon mån av förslagen. Mer direkt berör dock förslagen framför allt kommunerna, länsstyrelserna, MSB och de som samarbetar med kommunal räddningstjänst.

Effektivare och likvärdigare skydd mot olyckor i landet

Förslagen syftar till att den kommunala räddningstjänsten ska kunna bedrivas på ett så likvärdigt, effektivt och säkert sätt som möjligt. Genom förslagen ges bättre förutsättningar att förebygga olyckor och minska skador till följd av olyckor.

En nationell inriktning på den brandförebyggande verksamheten har potential att utveckla verksamheten för att effektivare minska dödsfall och skador. Genom att styrningen förtydligas får kommunerna utökade möjligheter att samverka och jämföra sig med varandra. En effektivare kommunal tillsyn och ett bättre stöd till kommunerna bör också förbättra brandskyddet. Kommunerna kommer ha möjlighet att förkorta den kritiska inledande tiden vid olyckor genom att andra samhällsaktörer får utföra inledande åtgärder. Många kommuner kommer att få en ökad förmåga genom samverkan med andra och de mest omfattande och komplicerade räddningsinsatserna kan därmed bedrivas effektivare. Detta kan innebära kortare responstider och att effektivare åtgärder kan sättas in för att bryta skadeförlopp. Skador på människor, egendom och miljö kan därmed bli mindre än vad de annars hade blivit.

I den mån det finns brister på vissa håll i landet kommer dessa att bli tydligare genom likformiga handlingsprogram och en effektivare statlig tillsyn. Generellt sett har den kommunala räddningstjänsten i större städer en större förmåga på området för skydd mot olyckor. Förslagen bör därför få särskild effekt på skyddet för olyckor utanför de större städerna. Förslagen bör således leda till ett mer likvärdigt skydd mot olyckor över hela landet.

Fler och mer omfattande räddningsinsatser kan bli vanligare i framtiden bland annat till följd av extremt väder. En stor händelse kan ha omfattande samhällsekonomiska konsekvenser. 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. Genom förslagen förbättras förutsättningarna att snabbt ingripa mot olyckor och sätta in effektiva åtgärder för att åstadkomma detta.

Konsekvenser för MSB

MSB får genom förslagen t.ex. i uppgift att på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen, samordna kommunernas verksamhet enligt LSO samt stödja kommunerna med råd och information och utöva

tillsyn över kommunerna. MSB får även föreskriftsrätt på flera områden och en möjlighet att i vissa fall prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser.

Flera av uppgifterna innebär ett tydliggörande av uppgifter som MSB redan utför i dag inom ramen för sitt nuvarande förvaltningsanslag och bedöms därmed inte medföra några utökade kostnader för myndigheten. Förslagen innebär dessutom att MSB övertar länsstyrelsernas uppgift att utöva direkt tillsyn över de kommunala räddningstjänsterna samt att stödja kommunerna med råd och information. MSB ansvarar redan i dag för en övergripande central tillsyn på räddningstjänstområdet. MSB har bl.a. med hänsyn till den uppgiften en god samlad kapacitet och kompetens för att kunna hantera olikartade uppgifter avseende kommunal räddningstjänst. Regeringen bedömer därför att MSB genom en effektiv och ändamålsenlig allokering av befintliga resurser bör kunna hantera de nya uppgifterna utan att det uppstår merkostnader i verksamheten. Till skillnad från Räddningstjänstutredningen respektive MSB bedömer regeringen därmed att MSB kan hantera de tillkommande uppgifterna inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna kommer inte längre att ha det huvudsakliga ansvaret för tillsynen. Även uppgiften att stödja kommunerna med råd och information flyttas till MSB. För att tillvarata länsstyrelsernas kunskaper om lokala och regionala förhållanden och för att länsstyrelserna ska kunna behålla sin kompetens på området för kvarvarande arbetsuppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar har föreslagits att länsstyrelserna på begäran ska lämna information om lokala och regionala förhållanden till MSB. För detta arbete bör länsstyrelserna få behålla de 8,4 miljoner kronor som Räddningstjänstutredningen har föreslagit ska föras över till MSB. Genom förslaget skapas goda förutsättningar för en förbättrad och stärkt tillsyn samtidigt som länsstyrelsernas kompetens kan behållas och tillvaratas.

Konsekvenser för kommunerna

De flesta förslagen blir kostnadsneutrala för kommunerna. Ett förslag som kan leda till direkta kostnadsökningar för kommunerna är förslaget om att de ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten. Många kommuner har i dag en samverkan för övergripande ledning som helt eller till stor del uppfyller det krav som föreslås. Uppskattningsvis bor åtminstone hälften av befolkningen i kommuner som redan har en funktion som kan användas för att uppfylla kravet utan att det medför kostnadsökningar av betydelse. Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska dock staten finansiera nya åligganden och ambitionshöjningar för kommunerna från grunden, dvs. kompensation ska utgå även för de kommuner som frivilligt har byggt upp förmågan.

Den nya regleringen innebär ett tydligt krav som inte tidigare funnits på kommunerna. Förslaget får därför anses innebära en statlig ambitionshöjning. Räddningstjänstutredningen har beräknat att kostnaderna för förslaget uppgår till ca 45 miljoner kronor per år för samtliga kommuner i Sverige, dvs. även för de som redan byggt upp förmågan. För att

kompensera kommunerna för det utökade åtagandet har regeringen i budgetpropositionen för 2020 beräknat att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, ska kompenseras genom att anslaget 2:4 Krisberedskap minskas med 45 miljoner kronor från och med 2021 och att anslaget 1.1. Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna ska ökas med motsvarande belopp (prop. 2019/20:1, utg. omr. 6, avsnitt 4.5.4, bet. 2019/20:FiU1, rskr. 2019/20:59).

När det gäller förslaget om att MSB får meddela föreskrifter om hur kommunens tillsyn över enskilda ska planeras och utföras kan det inte uteslutas att kommunens kostnader för tillsyn med anledning härav ökar. Samtidigt ändras kommunens möjlighet att föreskriva om avgifter för tillsyn. Eventuella ytterligare kostnader för kommunerna kan därmed täckas genom avgiftsfinansiering. Vissa förslag kan vidare innebära engångskostnader för kommunerna. Engångskostnaderna är framför allt hänförliga till utarbetande av olika styrdokument för verksamheterna, kunskapspridning och kompetensutveckling. Övriga förslag bedöms bli kostnadsneutrala för kommunerna.

Av 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att det kommunala självstyret är en grundläggande princip för vårt statsskick. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ska en analys göras dels av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels av skälen för den tilltänkta regleringen motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär.

Följande förslag innebär en inskränkning i det kommunala självstyret; ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten, ändrade krav på innehållet i handlingsprogrammet för räddningstjänst, kravet på att kommunerna ska ha en ständigt övergripande ledning, skyldigheten att ge in olycksundersökningar samt möjligheten för en statlig myndighet att fördela och prioritera tillgängliga resurser. Därtill kommer bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om innehållet i kommunernas undersökningsrapporter, om kommunernas ledningssystem, märkning av arbetskläder, fordon och annan utrustning samt om hur kommunens tillsyn över enskilda ska planeras och utföras.

Vid utformningen av förslagen har beaktats att de inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de ändamål som har föranlett förslagen. På flera områden har det alternativ som utgör en mindre inskränkning valts. Samtliga förslag, förutom förslaget om att MSB ska kunna fördela och prioritera tillgängliga resurser i vissa fall, får anses innebära ett mindre ingripande i kommunens självbestämmande eftersom beslutanderätten fortfarande ligger kvar på den kommunala nivån. Förslagen ger i dessa fall fortsatt stort utrymme för kommunerna att utforma sina verksamheter utifrån lokala förhållanden. När det gäller förslaget om fördelning och prioritering av resurser så innebär det att MSB, i vissa särskilda situationer, får en möjlighet att självständigt bestämma hur tillgängliggjorda förstärkningsresurser ska prioriteras och fördelas utifrån ett nationellt perspektiv. Bestämmelsen har dock begränsats till omfattande kommunala räddningsinsatser där det finns ett konkurrerande behov av

förstärkningsresurser. Möjligheten har vidare begränsats till att gälla först efter förfrågan av en eller flera räddningschefer.

Syftet med förslagen är att den kommunala räddningstjänsten ska bedrivas på ett så likvärdigt, effektivt och säkert sätt som möjligt i hela landet och att stärka Sveriges förmåga att kunna hantera alla typer av olyckor, men särskilt samtidiga eller större och mer komplexa olyckor. Vid en avvägning mellan detta allmänna intresse och vikten av att inte inskränka den kommunala självstyrelsen gör regeringen bedömningen att det allmänna intresset väger över. Kommunerna har vidare överlag varit positiva till förslagen. Regeringen bedömer att ändamålet med de föreslagna bestämmelserna inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Inskränkningarna bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Regeringen bedömer därför att förslagen är godtagbara vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Övriga konsekvenser

Förslagen innebär, med vissa undantag, endast indirekta effekter för företag och andra enskilda. Förslaget att ta bort kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet som gäller för vissa fastighetsägare och nyttjanderättshavare innebär en administrativ lättnad. Förslaget att kommunerna ska ha möjlighet att ta betalt för hela tillsynen i stället för endast tillsynsbesök vid tillsyn enligt 2 kap. 2 § LSO kommer endast 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. Den sammantagna effekten bör därmed bli kostnadsneutral. Kommunerna föreslås 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.

En prövning i allmän förvaltningsdomstol av överklaganden av MSB:s förelägganden enligt den nya 5 kap. 2 a § LSO bedöms bli aktuell endast i ett fåtal fall. Kostnaderna bör kunna hanteras inom Sveriges Domstolars befintliga ekonomiska ramar.

18 Författningskommentar

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 och innehåller ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Bestämmelsen innebär att det införs ett övergripande och inriktande mål för kommunernas och statliga myndigheters verksamhet inom det förebyggande området. Bestämmelsen är inte tillämplig på enskilda.

Målet innebär att den förebyggande verksamheten ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Med skador avses skador på de skyddsintressen som framgår av 1 §, dvs. på människors liv och hälsa samt egendom och miljö. Särskild vikt ska läggas vid åtgärder som förhindrar människors död och andra allvarliga skador. Med allvarliga skador menas svårare skador på människor men också att mycket stora värden i fråga om egendom eller miljö förstörs.

De förebyggande åtgärder som vidtas ska ha både god effekt och vara kostnadseffektiva. Särskilda åtgärder ska vidtas där risken för allvarliga konsekvenser till följd av brand och andra olyckor är särskilt uttalad. Det gäller exempelvis områden där statistik visar att människor i hög utsträckning omkommer till följd av bränder och andra olyckor, t.ex. i bostäder. Särskilda åtgärder kan också behöva vidtas i vissa byggnader och anläggningar där riskerna för allvarliga konsekvenser är större än i andra fall. Det kan till exempel vara fråga om skolor, hotell och byggnader där det finns personer med nedsatt förmåga och som har svårt att själva undkomma brand. Ett sätt att förebygga allvarliga konsekvenser i dessa fall kan vara att tillsyn sker oftare i dessa byggnader och anläggningar. Här kan de objekt som tidigare omfattades av brandsyn i räddningstjänstlagen (1986:1102) och de objekt som omfattades av kravet på skriftlig redogörelse i 2 kap. 3 § denna lag, vilket nu upphävs, vara en utgångspunkt.

5 § *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska på nationell nivå främja att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.*

Myndigheten ska också i kommunernas verksamhet enligt denna lag

- 1. samordna kommunerna på nationell nivå, och*
- 2. stödja kommunerna med råd och information.*

Paragrafen, som delvis fått nytt innehåll, innefattar en skyldighet för MSB att utföra vissa främjande uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Enligt det nya *första stycket* ska MSB på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Det innebär att MSB ska vidta olika åtgärder på ett generellt och nationellt plan. Det kan t.ex. handla om att utnyttja sin föreskriftsrätt, ge ut allmänna råd och utarbeta vägledningar för tillämpning av lagen och dess föreskrifter. Det kan också vara åtgärder som att utveckla stödsystem för kommunerna, utföra nationella utvärderingar, genomföra informationskampanjer eller andra åtgärder som syftar till att hjälpa enskilda, kommuner och myndigheter att följa lagen och lagens syfte.

Av *andra stycket första punkten* framgår att MSB på nationell nivå ska samordna kommunernas verksamhet enligt lagen. På de områden där MSB har fått föreskriftsrätt kan samordningen bli tvingande för kommunerna. På andra områden har MSB att på andra sätt verka för frivillig samordning där det bedöms lämpligt, t.ex. genom utvecklande av nationella strategier, diskussion med och information direkt till företrädare för kommunerna samt allmän kunskaps spridning inom kommunerna. I *andra punkten* ändras bestämmelsen på så sätt att MSB, i stället för länsstyrelserna, ska stödja kommunerna med råd och information.

I paragrafen görs även redaktionella och språkliga ändringar.

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, och

3. hur verksamheten är ordnad och hur den planeras.

Innan *kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska den samråda* med de myndigheter som *särskilt berörs av förändringarna*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas handlingsprogram för den förebyggande verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att regleringen av hur handlingsprogrammet ska antas tas bort. Handlingsprogrammen ska därmed antas på det sätt kommunen bestämmer inom de ramar som allmänt gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen (2017:725). Handlingsprogrammen ska spegla det aktuella läget i verksamheterna och ska revideras när det sker förändringar i verksamheterna. Kravet på samråd finns kvar men förändras på så sätt att samråd ska ske med de myndigheter som särskilt berörs och endast inför betydande förändringar av handlingsprogrammen. Med de myndigheter som särskilt berörs avses framför allt de myndigheter som har en egen planering som kan beröras av förändringen, t.ex. samverkande kommuner, MSB i frågor som berör myndighetens samordnande och övergripande uppgifter på räddningstjänstområdet, Trafikverket i frågor rörande trafiksäkerhet, länsstyrelsen eller andra myndigheter som ansvarar för statlig räddningstjänst. Med betydande förändringar avses exempelvis att riskbilden inom kommunen förändras vilket innebär ett behov av en förändrad räddningstjänstförmåga, t.ex. nyetablering eller avveckling av hamnområden, tung industri eller särskilt skyddsvärda objekt.

Regeringens möjlighet att vid synnerliga skäl ändra i handlingsprogrammet tas bort.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

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, och

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 för förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1–5.2.2.

Ändringen i *första stycket tredje punkten* innebär att kommunen på ett tydligare sätt än i dag ska redovisa vilken förmåga den har att, på egen hand eller i samverkan med andra, möta de risker för olyckor som finns i kommunen. Enligt punkten a) ska kommunen ange förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som det finns risk för i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Med typ av olycka avses en avgränsad grupp av olyckor som har liknande egenskaper, t.ex. bränder i flerfamiljshus, översvämningar i tätbebyggt område eller mindre trafikolyckor. Enligt punkt b) och c) ska kommunen också ange vilken förmåga den har att genomföra flera samtidiga räddningsinsatser respektive omfattande räddningsinsatser. Kommunen ska här på ett generellt plan bland annat redovisa hur den vid sådana räddningsinsatser avser att förstärka sin ledningsförmåga och organisation med externa resurser. Enligt punkten d) ska särskilt redogöras för kommunens förmåga att utöva ledning i räddningstjänsten. Med detta avses bl.a. vilket ledningssystem kommunen har för systemledning och insatsledning. Närmare bestämmelser om kommunens ledningssystem finns i 3 kap. 16 b §.

I likhet med tidigare ska kommunen enligt det nya *andra stycket* ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas för förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

När det gäller ändringen i *tredje stycket*, se kommentaren till 3 kap. 3 §.

I bestämmelsen görs även språkliga och redaktionella ändringar.

Inledande av räddningsinsats

8 a § *Räddningschefen beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas.*

Om en räddningsinsats ska inledas ska räddningschefen utse en räddningsledare som leder insatsen.

Paragrafen är ny och reglerar vad som gäller vid inledande av en räddningsinsats. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *första stycket* framgår att det är räddningschefen som beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas eller inte. En räddningsinsats ska inledas om kriterierna i 1 kap. 2 § är uppfyllda.

Om en räddningsinsats inleds ska räddningschefen, enligt *andra stycket*, även utse en räddningsledare. Räddningschefen är oförhindrad att utse sig själv till räddningsledare och vid behov även byta ut räddningsledaren. Räddningsledaren utövar den direkta ledningen av räddningsinsatsen. Besluten att inleda en räddningsinsats och att utse en räddningsledare kan delegeras. Se närmare kommentaren till 3 kap. 16 §.

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 *sådan* undersökning har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten *ska* lämna den hjälp som behövs.

Efter avslutad undersökning ska kommunen skicka en undersökningsrapport till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad undersökningsrapporten ska innehålla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om olycksundersökningar. Övervägandena finns i avsnitt 14.

I *första* och *andra styckena* görs endast språkliga ändringar.

I *tredje stycket*, som är nytt, åläggs kommunerna att skicka in en undersökningsrapport till MSB efter avslutad undersökning.

I *fjärde stycket*, som är nytt, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva vad undersökningsrapporten ska innehålla.

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 *vidta inledande åtgärder vid räddningsinsatser eller* räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

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

Om *en särskild enhet för insatser* har organiserats *vid en anläggning i kommunen*, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderätts-havaren 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.

Paragrafen innehåller en huvudregel om att de som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst måste vara kommunalt anställda och anger vilka undantag som finns från detta krav. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ändringen i *första stycket* innebär att det införs ett nytt undantag om att kommunen får överlåta åt någon annan att *vidta inledande åtgärder vid räddningsinsatser*. Med inledande åtgärder avses de första begränsade åtgärderna som vidtas för att avbryta eller begränsa ett skadeförlopp. Det kan t.ex. vara fråga om att försöka släcka en mindre brand med handbrandsläckare, larma andra personer på en olycksplats, använda livbojar vid drunkningstillbud eller vidarebefordra en lägesbild till räddningsledaren

innan denne nått platsen. Uppgifter som är av sådan svårighetsgrad att det krävs ordinarie räddningstjänstpersonal kan dock inte komma i fråga.

Det finns inte några begränsningar i fråga om vem kommunen kan överlåta utförandet av inledande åtgärder till. Avtal, med eller utan ersättning, kan alltså träffas med till exempel företag oavsett associationsform, enskilda eller ideella föreningar. Kommunen har ansvaret för räddningsinsatsen även om utförandet av inledande åtgärder vid räddningsinsatser har överlåtits på någon annan.

Övriga undantag i paragrafen kan användas vid sidan om eller i stället för den nya bestämmelsen. Personer som utfört inledande åtgärder kan alltså medverka i den fortsatta räddningsinsatsen på annan grund.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

16 § I en kommun ska det finnas en räddningschef. Räddningschefen ska ansvara för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

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

Om inte något annat anges i uppdraget får den som har fått ett sådant uppdrag i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt denna lag.

Ett uppdrag enligt andra och tredje styckena får endast ges till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Beslut om att ge ett uppdrag ska dokumenteras skriftligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om räddningschefen och räddningsledaren i kommunal räddningstjänst och tillförs bestämmelser om hur befogenheter kan delegeras. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen innebär att bestämmelsen i andra och tredje styckena ändras och flyttas till egna paragrafer, 3 kap. 8 a § respektive 16 a § samt att hänvisningen till 4 kap. 10 § utgår. Av det nya *andra stycket* i förevarande paragraf framgår att räddningschefen får delegera åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt lagen. De beslut som avses är de som ankommer på räddningschefen och räddningsledaren. Räddningschefen bestämmer i vilken omfattning befogenheter ska delegeras. Det är möjligt att delegera endast en del av den beslutanderätt som följer av 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 annan tjänsteman att agera med samtliga befogenheter som räddningschefen själv har.

Av det nya *tredje stycket* framgår att delegaten helt eller delvis får vidaredelegera den beslutanderätt denne har fått till någon 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.

Av det nya *fjärde stycket* framgår att uppdrag enligt andra och tredje styckena endast får ges till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Anställningen behöver inte avse den kommun eller det

kommunalförbund som har ansvaret för en räddningsinsats. Det framgår vidare att de uppdrag som delegeras ska dokumenteras skriftligt.

I bestämmelsen görs även språkliga och redaktionella ändringar.

16 a § *Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledarna i de berörda kommunerna besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen. Om räddningsledarna inte kan komma överens får beslutet fattas av den eller de länsstyrelser som berörs.*

Paragrafen är ny och innehåller den bestämmelse som tidigare fanns i 3 kap. 16 § tredje stycket. Paragrafen justeras språkligt. Övervägandena finns i avsnitt 12.

16 b § *Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.*

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

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ledningssystem för räddningstjänsten. Övervägandena finns i avsnitt 8.

I första stycket första meningen uppställs ett krav på att kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten och att det i detta ständigt ska upprätthållas en övergripande ledning. Med ett ledningssystem avses alla de delar i en verksamhet som åstadkommer ledning. Det är inte bara fråga om tekniska system utan det innefattar bland annat förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas, t.ex. definition av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap och principer för utförande av uppdraget. Bestämmelsen avser endast ledningssystemet för räddningstjänsten. Förebyggande verksamhet eller rent förvaltningsorganisatoriska frågor omfattas därför inte. Med övergripande ledning avses ledning inom nivå systemledning, dvs. nivå ovanför den direkta insatsledningen av en räddningsinsats. Att kommunen ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning innebär att ledningspersonal dygnet runt ska bevaka räddningstjänstverksamheten.

I den övergripande ledningen ingår t.ex. att besluta om vilka uppgifter som ankommer på räddningstjänstorganisationen, följa upp räddningsinsatser samt besluta om tilldelning och prioritering av resurser. Många beslut, t.ex. resurstilldelning och prioritering, måste kunna fattas omedelbart. Det måste därför i den övergripande ledningen finnas befattningshavare som har mandat att fatta de beslut som krävs. Dimensioneringen av den övergripande ledningen ska ske med utgångspunkt i de risker som finns i det område som ska hanteras och de olyckor som kan uppstå till följd av dessa risker. Styrande faktorer är t.ex. hur många räddningsinsatser som ska kunna hanteras samtidigt och att den övergripande ledningen måste kunna utövas effektivt. Det är kommunen som bestämmer hur kravet ska uppfyllas.

Om flera kommuner samverkar för att uppfylla kravet ska ledningen enligt *första stycket andra meningen* utövas gemensamt för kommunerna. Det innebär att de ledningsbeslut som fattas ska 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 tjänsteman som agerar i räddningschefens ställe. Samverkan kan ske genom kommunalförbund, gemensamma nämnder eller avtal.

I *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ledningssystemet och om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

4 kap.

10 § Regeringen får föreskriva eller i *särskilda* fall besluta att en länsstyrelse eller *en* annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner *som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl*. Om en myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av *myndigheten*.

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 bestämmelser om övertagande av ansvaret för dels kommunal räddningstjänst, dels sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett övertagande av ansvaret för räddningstjänsten endast får ske om det är fråga om en särskilt omfattande räddningsinsats eller om det föreligger andra synnerliga skäl för ett övertagande. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om det är fråga om en mycket komplicerad räddningsinsats som kommunen inte kan hantera eller när räddningsinsatser behöver samordnas mellan flera kommuner och kommunerna inte själva klarar av detta. Kommunerna ska i första hand få stöd att själva klara av räddningsinsatsen och ett övertagande ska endast ske i undantagsfall. Ett övertagande av räddningstjänsten får ske i den eller de kommuner som berörs av en räddningsinsats. En kommun får anses vara berörd när räddningsinsatsen avser en olycka där det uppkommer skador, eller det finns en överhängande fara för att skador uppkommer, i kommunen. En kommun får också anses vara berörd om den helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem med den kommun i vilken olyckan har skett. Ett övertagande avser hela räddningstjänsten i den eller de aktuella kommunerna.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

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 bestämmelser om tillsyn över enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

I *första stycket* tydliggörs att kommunen har tillsyn över enskildas efterlevnad av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Tillsynen omfattar, liksom tidigare, såväl enskilda som juridiska personer. Övrig tillsyn har brutits ut och flyttats till 1 a § när det gäller tillsyn över kommunerna och 1 b § avseende tillsyn över statliga myndigheter och statlig räddningstjänst.

I *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur tillsynen ska planeras och utföras.

1 a § *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna ska på begäran lämna information om lokala och regionala förhållanden.*

I paragrafen, som är ny, regleras tillsynen över kommunerna. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Bestämmelsen, som tidigare fanns i 5 kap. 1 §, ändras på så sätt att MSB, i stället för länsstyrelserna, ska ha tillsyn över att kommunerna följer lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna åläggs en skyldighet att på begäran av MSB lämna information om lokala och regionala förhållanden som kan ha betydelse för skyddet mot olyckor. Det kan till exempel handla om vilka olycksrisker som finns och förändringar i infrastrukturen som kan påverka riskbilden.

1 b § *Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha tillsyn över statlig räddningstjänst.*

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

Paragrafen är ny och reglerar tillsyn över statlig räddningstjänst och statliga myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Bestämmelsen, som tidigare fanns i 5 kap. 1 §, bemyndigar regeringen att, liksom tidigare, bestämma vilken myndighet som ska ha tillsyn över statlig räddningstjänst. Den reglerar också tillsyn över statliga myndigheter i andra fall än när det är fråga om statlig räddningstjänst. Någon förändring i sak när det gäller detta tillsynsansvar är inte avsedd.

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 som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande 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.

Paragrafen reglerar kommunens befogenheter vid tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Bestämmelsen ändras på så sätt att befogenheterna endast avser kommunens tillsyn. Statliga tillsynsmyndigheters befogenheter regleras i stället i 5 kap. 2 a §.

Bestämmelsen är straffsanktionerad genom 10 kap. 3 § 2 och 3.

Eftersom ett beslut om föreläggande kan innebära både ett krav på att en viss åtgärd ska vidtas (påbud) eller att en viss åtgärd inte får vidtas (förbud) ändras paragrafen språkligt i detta avseende. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. I paragrafen görs även andra språkliga ändringar.

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 har meddelats i anslutning till lagen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

Paragrafen är ny och innehåller de statliga tillsynsmyndigheternas befogenheter vid tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Av första stycket framgår att samtliga statliga tillsynsmyndigheter har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Andra stycket omfattar MSB:s tillsyn över kommunerna och innebär att MSB får förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen att åtgärda bristerna. Ett beslut om föreläggande kan innebära både ett krav på att en viss åtgärd ska vidtas (påbud) eller att en viss åtgärd inte får vidtas (förbud). Ett sådant föreläggande måste konkret ange i vilket avseende kommunen brister i sina skyldigheter och hur bristerna kan åtgärdas. Kommunen kan dock själv välja hur den ska uppfylla sina skyldigheter och kan välja att åtgärda bristerna på annat sätt.

Om ett beslut om föreläggande överklagas ska MSB, enligt 10 kap. 6 §, vara kommunens motpart i processen.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kommunen får föreskriva att en tillsynsavgift ska betalas. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Paragrafen ändras på så sätt att kommunen får föreskriva att en avgift ska betalas för tillsyn i stället för tillsynsbesök. Detta innebär att avgiften även får avse t.ex. förberedande arbete, framkörningstid och efterarbete.

I paragrafen görs även en språklig ändring.

6 kap.

8 a § Om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, på begäran av en eller flera räddningschefer, prioritera och fördela tillgängliga resurser.

Myndigheten får begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna upplysningar om vilka resurser de har tillgängliga och att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att delta endast om det inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens vanliga verksamhet.

Paragrafen är ny och ger MSB mandat att under vissa förutsättningar få prioritera och fördela tillgängliga resurser samt begära in upplysningar om tillgängliga resurser från statliga myndigheter och kommuner. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Enligt *första stycket* får MSB en möjlighet att ur ett nationellt räddningstjänstperspektiv prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser. Bestämmelsen är begränsad till att gälla vid omfattande räddningsinsatser där det finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser. Med att MSB får prioritera tillgängliga resurser avses att myndigheten får bestämma vilken eller vilka räddningsinsatser som är i störst behov av resurserna. Resurserna får sedan fördelas ut till dessa. En förutsättning för mandatet är att en eller flera räddningschefer har begärt stödet från myndigheten.

Enligt *andra stycket* får MSB även en möjlighet att kartlägga vilka resurser som finns tillgängliga. Myndigheten får begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna uppgifter till myndigheten om vilka resurser de har tillgängliga och som de kan delta med i räddningsinsatsen. En skyldighet att delta i räddningsinsatsen föreligger dock endast, i likhet med vad som gäller enligt 7 § andra stycket, om deltagandet inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens vanliga verksamhet.

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 till länsstyrelsen. I övrigt får *räddningschefens eller räddningsledarens* beslut enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen inte överklagas.

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

Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen innebär att överklagandeförbudet i *första stycket andra meningen* även gäller beslut fattade av en räddningschef. I paragrafen görs även språkliga ändringar.

6 § En statlig tillsynsmyndighets beslut får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller en statlig myndighets beslut enligt 6 kap. 2 och 5 §§ eller 7 kap. Beslut av *en* 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. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Bestämmelsen ändras i *andra stycket* på så sätt att det införs en hänvisning även till 5 kap. 2 a §. Detta innebär att MSB ska vara kommunens motpart i allmän förvaltningsdomstol vid överklagande av myndighetens beslut om att meddela en kommun föreläggande i enlighet med 5 kap. 2 a §.

I paragrafen görs även språkliga ändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
2. En kommun behöver inte anta handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§ i den nya lydelsen förrän den 1 januari 2022. Till dess att nya handlingsprogram har antagits gäller äldre handlingsprogram.
3. En kommun behöver inte uppfylla kraven i den nya 3 kap. 16 b § första stycket förrän den 1 januari 2022.

Övervägandena finns i avsnitt 16.

I *punkt 1* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

I *punkt 2* föreskrivs att kommunerna inte behöver anta handlingsprogram enligt den nya lydelsen förrän den 1 januari 2022 och att äldre handlingsprogram gäller till dess att nya handlingsprogram har antagits.

Av *punkt 3* framgår att kommunen inte behöver uppfylla kravet på att ha ett ledningssystem för räddningstjänsten i vilket övergripande ledning ständigt ska upprätthållas förrän den 1 januari 2022.

Sammanfattning av betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)

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 idag 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 alltiämt 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 Bilaga 1 räddningstjänstverksamheten.

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

Fokus på riskanalys och förmåga i räddningstjänstverksamhet

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

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

Möjligheter till effektivare räddningsinsatser

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

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

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd, vilket kan utgöra ett problem för vissa komplement. Det finns i dag några undantag från kravet på kommunal anställning. För att åstadkomma snabbare

räddningsinsatser genom nyttjande av samhällets samlade resurser föreslår utredningen ett undantag till. *Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.*

Bättre förutsättningar för samverkan med andra

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

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

En kommunal räddningstjänstorganisation kan också få förstärkning av externa resurser för att genomföra sin räddningsinsats. Dessa kan komma från andra kommunala räddningstjänster, Försvarsmakten, 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 ledningssystem 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 ökad 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 flexiblere 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 problem 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 huvudanställning 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.*

Betänkandets lagförslag (SOU 2018:54)

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

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.

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.

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 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 skall lämna den hjälp som behövs.

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.

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 nyttjanderättshavaren 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.

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.

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.

16 §

I en kommun *skall* det finnas en räddningschef. Räddningschefen ansvarar för 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.

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område, skall länsstyrelsen eller länsstyrelserna

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.

bestämma vem som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

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. Bilaga 2

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.

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*

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 *skall* frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnets under högst tjugo timmar årligen.

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.

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 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 *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

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

myndigheten i stället för av den göras av den myndigheten i stället kommunala nämnden. 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.

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 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

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.

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.

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

Bilaga 2

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.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2018:54)

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetslöshetskassan Vision, Arbetsmiljöverket, Brandmännens Riksförbund, Brandskyddsföreningen, Civilförsvärsförbundet, Datainspektionen, Eskilstuna kommun, Falck Sverige, Falköpings kommun, Frivilliga Försvärsorganisationernas samarbetskommitté (FOS Norrtälje), Föreningen för Ledningsansvariga inom Svensk Ambulanssjukvård (Flisa), Försvärsmakten, Förvaltningsrätten i Karlstad, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Gästrikre räddningstjänst, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Härmösands kommun, Högländets Räddningstjänstförbund, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Jokkmokks kommun, Justitiekanslern, Kalmar läns landsting, Kommunal, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Kustbevakningen, Landskrona kommun, Ledarna, Linköpings universitet, Luleå kommun, Luleå universitet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge, Länsstyrelsen i Halland, Länsstyrelsen i Kalmar, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Uppsala, Länsstyrelsen i Värmland, Länsstyrelsen i Västerbotten, Länsstyrelsen i Västmanland, Mora kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mälardalens Brand- & Räddningsförbund, Nacka kommun, Polismyndigheten, Räddningstjänsten Jämtland, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Syd, Räddningstjänsten Väst, Räddningstjänsten Östra Götaland, Räddningstjänstförbundet Emmaboda-Torsås, Rättviks kommun, Securitas, Sjöfartsverket, Sjöräddningssällskapet, Socialstyrelsen, SOS Alarm AB, Statens haverikommission, Statskontoret, Storstockholms brandförsvärs, Svensk Sjöfart, Sveriges Akassor, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Åkeriföretag, Södertälje kommun, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Tranås kommun, Uppsala kommun, Vilhelmina kommun, Västerbottens läns landsting, Västerviks kommun, Åmåls kommun, Älvkarleby kommun, Örebro kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Boverket, Föreningen Brandteknisk ingenjörskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Gemensamt svar från Uppsala brandförsvärs m.fl. (Uppsala brandförsvärs, Mälardalens Brand och Räddningsförbund, Räddningstjänsten Östra Götaland, Räddningstjänsten Jönköpings kommun, Nerikes brandkår, Räddningstjänsten Skåne Nordväst), Holmen skog, Kommunalförbundet Södra Hälsingland, LRF Södra skogsägarna m.m., Länsstyrelsen Dalarnas län, Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Gotlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Södermanlands län, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Örebro län, Länsstyrelsen Östergötland, Malmö stad, Norrhälsingre räddningstjänst, Räddningsregion SAMLAS (Räddningstjänsterna i kommunerna Lycksele, Storuman, Sorsele, Malå, Norsjö, Arvidsjaur, Arjeplog, Piteå och Älvsbyn), Räddsam H-län (räddningsscheferna i Kalmar län), Skogsindustrierna, Svea skog, Svenska

flygbranschen, Svenska röda korset, Södertörns brandförsvarsförbund, Bilaga 3
och Växjö kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arbetsgivarförbundet Pacta, Dalarnas läns landsting, Förbundet Sveriges Frivilliga Brandkårer, Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, Landsorganisationen i Sverige (LO), Munkfors kommun, Norrtälje kommun, Riksdagens ombudsmän, Räddningstjänstens Riksorganisation för Beredskapsfrågor, Simrishamns kommun, Skellefteå kommun, Svenska Lottakåren, Svenskt Näringsliv, Torsby kommun, Transportföretagen, Västra Götalands läns landsting, Ydre kommun.

Sammanfattning av betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7)

Skogsbränderna sommaren 2018

Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. På de flesta håll i landet lyckades räddningstjänsten effektivt begränsa och släcka – ofta i samverkan med andra. Även om insatserna i stort sett gick bra framkom många brister. Sverige är inte tillräckligt väl rustat för att vi ska kunna känna oss trygga inför framtida stora och komplicerade skogsbränder.

Det svenska skogslandet täcker drygt två tredjedelar av Sverige – 28 miljoner hektar. Skogsbränderna sommaren 2018 omfattade 25 000 hektar eller mindre än en promille av skogen. Det är nästan tio gånger mer än genomsnittet under 2000-talet, men omfattningen av bränderna varierar mycket från år till år. Sommaren 2018 blev det cirka 7 000 räddningsinsatser i terräng.

Den extremt varma sommaren 2018 ger en bild av hur framtidens sommartemperaturer kan komma att bli. En av effekterna av klimatförändringar är ökad risk för skogsbränder. Det går dock inte att koppla enskilda skogsbränder till klimatförändringen. Skogsbrand är ett naturligt fenomen.

Skogsbrandsbekämpningen effektiv på de flesta håll

Slutsatsen att skogsbränderna i stort sett hanterades bra kan motiveras med att inga väsentliga samhällsfunktioner skadades och att inga permanentbostäder förstördes. En brandman dog vid en fallolycka i samband med släckningsarbetet vid en av bränderna. Ingen person ska ha erhållit allvarliga skador. Enskilda skogsägare drabbades hårt. Sammanlagt evakuerades ett hundratal personer från sina bostäder på olika platser i Sverige. Räddningstjänsterna och många av de som hjälpte till ansträngdes hårt.

Räddningstjänster från olika delar av landet med systemledning och planerade system för resursförstärkning gjorde avgörande operativa insatser vid skogsbränderna genom att förstärka räddningstjänster som var sämre rustade eller behövde hjälp med anledning av brändernas omfattning. Detta genomfördes oftast i kluster som byggde på befintlig samverkan. Räddningstjänsterna själva och tillsammans med andra aktörer fick detta att fungera mycket bra. Flera räddningstjänster har utarbetat riktlinjer för resursförsörjning med självförsörjande moduler.

Stöd till räddningstjänsten från många andra aktörer blev nödvändigt för att klara skogsbränderna och de störningar som bränderna medförde. Dessa insatser kom att bli mycket uppskattade och skedde beredvilligt och utan prestige.

MSB tog en aktiv roll och samordnade nationella och internationella resurser. Länsstyrelserna tog sitt områdesansvar för kriser och kunde mobilisera värdefulla resurser genom regional samverkan. Länsstyrelsen i Gävleborg övertog ledningen av räddningstjänsten i Ljusdal.

EU:s civilskyddsmekanism (ERCC – Emergency Response Co-ordination Centre) via MSB förmedlade brandbekämpningsflyg och andra resurser. Ett antal länder bidrog med personal och material. EU:s stöd till Sverige var EU:s hittills mest omfattande räddningsinsats.

Privata svenska helikoptrar gjorde stor nytta. Brandflyget upptäckte tidigt bränder. Försvarsmaktens stöd med framför allt Hemvärnet och helikoptrar samt andra viktiga förmågor var en väsentlig resurs. SOS Alarm, Polisen, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Trafikverket och Sveriges Radio blev alla viktiga samarbetspartner.

Många frivilliga ställde upp och hjälpte till med det de kunde. Det var både spontanfrivilliga och organiserade frivilliga såsom Sveriges frivilliga brandkärer, Svenska Lottakåren, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Sveriges bilkårers riksförbund, Civilförsvarsförbundet – Frivilliga resursgruppen och Svenska Kyrkan. Röda Korset hade en samordnande roll.

De mest berörda var skogsägarna. Det var deras skogar som brann. Skogsbranschen har utarbetat strategier mot skogsbränder vilket visade sig vara till stor nytta. I motsats till tidigare startade mycket få bränder på grund av skogsarbete. Skogsägarna bidrog också med kunskap och resurser liksom även de som är boende på landsbygden gjorde.

Från slutet av juli och några veckor framåt är risken för skogsbränder vanligen som störst. 2018 års skogsbrandssäsong startade tidigt och blev ovanligt lång. Trots detta inträffade inte några skogsbränder med stor spridning under de perioder när risken för skogsbränder normalt är som störst. Kraftigt förstärkt beredskap, ökad kunskap, nationella taktiska reserver och snabba och kraftfulla insatser är förklaringen.

Många brister i arbetet med att bekämpa sommarens skogsbränder

Trots alla goda insatser gjordes det naturligt nog misstag och brister blev uppenbara. Syftet med denna utvärdering av de operativa insatserna vid skogsbränderna är att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden och då ge förutsättningar för ett ännu bättre arbete. Här görs en uppräknig av de viktigaste misstagen och bristerna av mer principiell betydelse. Enskilda fel och tillkortakommanden lämnar vi därhän.

Många aktörer agerade för långsamt eller försiktigt till en början. Vikten av att snabbt upptäcka uppkomna bränder och tidiga insatser för att släcka dessa kan inte nog betonas. Uppstart och även avveckling av räddningsinsatserna innebär oftast de svåraste avvägningarna. Räddningsinsatserna avslutades på flera håll för tidigt med följd att bränderna tog fart igen.

Det fanns inledningsvis brister i riskbedömning och lägesbild vid flera större bränder och inledningsskedet var kaosartat.

Räddningstjänster som inte ingår i systemledning med ledningscentral och ledningspersonal i jour har sämre förutsättningar att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränderna sommaren 2018. Även om resurser tillförs utifrån förloras värdefull tid eftersom det måste byggas upp en ny organisation. Särskilt tydligt blev detta i Gävleborgs län där

tre stora skogsbränder inte gick att släcka. För räddningstjänster som behöver hjälp men har systemledning blir det fråga om att förstärka befintlig organisation. Som jämförelse kan nämnas Jämtland där det fanns utvecklad systemledning och insatserna kunde starta snabbt och effektivt.

De kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänsten har inte alla tagit höjd för stora skogsbränder. Detta medför bristande planering och beredskap för skogsbränder.

Samhällets resurser inom privata sektorn med de resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen kan nyttjas bättre.

Hjälp från frivilliga kan vara bättre förberedd och organiserad.

Utformningen och innebörden av befattningar, nomenklatur, märkning av kläder och utrustning varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer med risk för missförstånd i samarbetet.

Utbildning och övning i skogsbrandsläckning är eftersatt.

Systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur risker ska mötas saknas på flera håll.

Helikoptrar bör sättas in tidigare. Avtal om avrop av privata helikoptrar för brandsläckning finns inte överallt.

Tillgängliga resurser användes som regel effektivt. Dock blev det på flera håll brist på terrängfordon, pumpar, slang och bränsle till fordon och flyg.

Kunskapen om vad som gäller för Försvarmaktens biträde vid skogsbränder var ibland dålig.

Rutiner för det administrativa efterarbetet till följd av skogsbränder, som dokumentation av insatser och frågor om ersättning till de som hjälpte till saknas ofta.

Statens tillsyn och stöd har brustit när det gäller de kommunala räddningstjänsternas förmåga vid stora och komplicerade skogsbränder.

MSB:s befogenhet att samordna nationella resurser är otydlig.

MSB:s agerande har i några fall kommit i konflikt med länsstyrelsernas områdesansvar.

Kommunikationen till allmänheten fungerade bra med undantag av några enskilda missar och att informationen om eldningsförbud hade oklarheter.

Sveriges förmåga att ta emot utländska resurser hade inledningsvis brister t.ex. när det gällde fördelning och användning av resurserna. På det stora hela och efter en tid fungerade det emellertid bra.

Utredningens analyser och slutsatser har lett till en rad förslag på åtgärder. Den viktigaste slutsatsen är att Räddningstjänstutredningens förslag till lagändringar och andra åtgärder bör genomföras. Därigenom kan huvuddelen av de fel och brister som påtalats rättas till. Utöver Räddningstjänstutredningens förslag ges en lång rad rekommendationer för hur olika fel och brister kan hanteras.

Räddningstjänstutredningens förslag ska beaktas

Enligt direktiven till vår utredning ska Räddningstjänstutredningens förslag beaktas. Följande förslag av särskild betydelse för att klara av omfattande skogsbränder bör genomföras.

- Kommunernas styrdokument för räddningstjänsten – handlingsprogrammets struktur – ska likriktas för att höja kvalitén, bli mer konkreta utifrån den lokala riskbilden och möjliga att följa upp. Handlingsprogrammen ska visa räddningstjänstens förmåga att själv eller tillsammans med andra klara alla typer av olyckor som kan inträffa i kommunen. De måste då visa hur stora skogsbränder ska hanteras med resurser, ledning, samverkan och övning.
- Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats. Detta ger delvis nya möjligheter att ha beredskap och att utnyttja resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen.
- Ledningssystem och märkning av personalens kläder, fordon, utrustning och benämningar på befattningar likriktas genom föreskrifter. Både vid tillförande av externa resurser från andra räddningstjänster och vid samverkan med andra aktörer finns mycket att vinna på att andra vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst.
- Kommunerna ska ha en funktion som kontinuerligt utövar övergripande ledning av räddningsverksamheten. Alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingå i systemledning.
- Förslag om förändrad reglering av ledningen av räddningstjänsten, behörighetskrav för räddningschefen, bättre ledningsutbildning och förbättrad försörjning av deltidsbrandmän är åtgärder som på något längre sikt kan ge bättre möjligheter att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränder.
- Staten föreslås få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister och att förelägganden, om det finns särskilda skäl, kan utfärdas vid vite. Förslaget stärker den statliga tillsynen och kan förebygga brister i beredskapen för stora skogsbränder. Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB ska ansvara för tillsynen.
- MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamhet när det gäller räddningstjänst. Vid skogsbränderna sommaren 2018 agerade MSB framgångsrikt i den andan.
- MSB, eller ett fåtal länsstyrelser om Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag genomförs, får överta räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl. Med förslaget om obligatorisk anslutning till systemledning och ledningscentral ska statligt övertagande inte behöva bli aktuellt. Staten bör dock ändå ha en yttersta möjlighet till övertagande.
- MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas.

Utredningens förslag till ändringar i Räddningstjänst- utredningens författningsförslag

Vi föreslår bl.a. att Räddningstjänstutredningens författningsförslag ändras dels genom att vid övertagande av ansvaret för räddningstjänst ska övertagandet kunna begränsas till en viss räddningsinsats (delvis övertagande), dels att MSB:s roll stärks genom att myndigheten ges tydligt författningsstöd för att vid allvarliga olyckor inrikta och prioritera tillgängliga resurser.

Rekommendationer utöver författningsförslag

Utöver förslag på ändringar i lagar och författningar ger utredningen en rad förslag som är att betrakta som rekommendationer. Dessa bör beaktas av räddningstjänsterna och andra aktörer samt uppmärksammas i statens tillsyn. Bland rekommendationerna kan följande nämnas.

- Räddningstjänsterna ska ha en systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur dessa ska mötas.
- Utbildning och övning i skogsbrandsläckning måste ges större utrymme både hos räddningstjänsterna och i MSB:s utbildningar.
- MSB ska i samverkan med räddningstjänsterna se till att det finns avtal för att säkra tillgängligheten av flygande släckningsresurser med erforderlig kapacitet vid skogsbränder. MSB har regeringens uppdrag att bl.a. analysera och redovisa behoven av kapacitet avseende brandbekämpning från luften (Ju2018/03972/SSK).
- Räddningstjänsterna ska försäkra sig om hur de snabbt kan få tillgång till geografisk information.
- Räddningstjänsterna måste agera kraftfullt i början av insatser mot skogsbränder. Ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör hinder för eller försenar användningen av t.ex. helikoptrar skulle vara att staten tillämpar reducerad självrisk vid förhöjd skogsbrandrisk.
- Tillgången till materiel, flyg samt bränsleförsörjning till fordon och flyg måste inventeras och säkras. Detta omfattas av det ovan nämnda regeringsuppdraget som MSB fått.
- MSB ska på nationell nivå se över och tillgodose tillgången på personal för förstärkningsresurserna med räddningsledarbehörighet och annan ledningspersonal som är utbildade och övade i skogsbrandsbekämpning samt koordinera dessa vid omfattande skogsbränder.
- Räddningstjänstens arbetstidsavtal måste ses över utifrån behovet vid stora och långvariga insatser. Arbetsmarknadens parter arbetar för närvarande med att ta fram ett särskilt avtal för stora händelser.

- Rutiner för räddningstjänsternas administrativa efterarbete till följd av skogsbränder behöver vara på plats.
- Modell för eftersläckningsarbetet ska utformas. (Regeringsuppdrag är lämnat till Länsstyrelsen i Jämtlands län, N2018/04261/SK).
- MSB ska förtydliga, förenkla och göra entydigt vad som ska gälla om eldningsförbud
- MSB ska tillsammans med länsstyrelserna förbättra samarbetet med och effektivisera mottagande av internationellt stöd. (MSB gör en egen utvärdering av myndighetens insatser under skogsbränderna).
- Länsstyrelserna måste se över och utveckla sitt stabsarbete. (Länsstyrelserna gör egna utvärderingar av sina insatser under skogsbränderna).
- MSB och länsstyrelserna ska tillsammans med frivilligorganisationerna ge vägledning om samverkan med frivilliga.
- Tågoperatörer och spårägare ska åläggas större ansvar för att undvika att gnistbildning orsakar bränder. (Trafikverket har haft ett uppdrag från regeringen).

Sverige kan bli bättre rustat för att hantera stora skogsbränder

Utredningen är enligt direktiven avgränsad till de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna sommaren 2018. Det innebär att utredningens uppdrag är att utvärdera släckning av skogsbränderna och andra åtgärder för att begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Många aktörer var delaktiga i detta arbete och deras insatser behandlas i betänkandet. Regeringen har givit direktiv till ett antal andra utredningar relaterade till skogsbränderna. MSB, länsstyrelser och många räddningstjänster gör egna utvärderingar av sina insatser. Sammantaget bör alla utredningar om skogsbränderna sommaren 2018 resultera i åtgärder som gör att Sverige är bättre rustat för kommande stora skogsbränder och andra stora och komplicerade händelser.

Betänkandets lagförslag (SOU 2019:7)

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

dels att 4 kap. 10 § och 6 kap. 7 § lagen om (2003:778) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

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. Ett övertagande får begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (delvis övertagande).

Myndigheten ska vid övertagande av räddningstjänsten utse en räddningsansvarig. Det som i denna lag anges om räddningschefen ska då gälla för honom eller henne. Vid delvis övertagande ska myndigheten i stället utse en räddningsledare

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.

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

6 kap.

7 §

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av

räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen.

räddningsledningen eller, vid allvarliga olyckor, den statliga myndighet som regeringen bestämmer. En kommun eller en statlig myndighet är också skyldig att med personal och egendom delta vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på begäran av den myndighet som ansvarar för saneringen.

En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett del-tagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

En sådan skyldighet som anges i första stycket föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet

7 a §

När stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer inrikta och prioritera tillgängliga resurser. Kommunerna ska samarbeta med myndigheten och meddela vilka resurser de har tillgängliga till stöd för drabbade kommuner.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2019:7)

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetslöshetskassan Vision, Arbetsmiljöverket, Brandmännens Riksförbund, Brandskyddsföreningen, Dalarnas läns landsting, Eskilstuna kommun, Falköpings kommun, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Föreningen för Ledningsansvariga inom Svensk Ambulanssjukvård (Flisa), Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Karlstad, Gällivare kommun, , Gästrikre räddningstjänst, Huddinge kommun, Högländets Räddningstjänstförbund, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Jokkmokks kommun, Justitiekanslern, Kalmar läns landsting, Kammarkollegiet, Kommunal, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Kustbevakningen, Ledarna, Linköpings universitet, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Luleå universitet, Lunds universitet, Länsstyrelsen Blekinge, Länsstyrelsen Dalarnas län, Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Hallands län, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Kalmar län, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Uppsala län, Länsstyrelsen Värmland, Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Västmanlands län, Mora kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Räddningstjänsten Jämtland, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Syd, Räddningstjänsten Väst, Räddningstjänsten Östra Götaland, Räddningstjänstförbundet Emmaboda-Torsås, Rättviks kommun, Securitas, Sjöfartsverket, Sjöräddningssällskapet, Skellefteå kommun, Socialstyrelsen, SOS Alarm AB, Statens fastighetsverk, Statens haverikommission, Statskontoret, Storstockholms brandförvar, Svensk Sjöfart, Sveriges Akassor, Sveriges Kommuner och Landsting, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Västerbottens läns landsting, Västerviks kommun, Ydre kommun, Åmåls kommun och Älvkarleby kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Föreningen Sveriges Brandbefäl (SBB), Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmäteriet, Länsstyrelsen Gotlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Södermanlands län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Örebro län, Länsstyrelsen Östergötland, Räddningstjänsten Skåne Nordväst, Skogsindustrierna, Skogsägarföreningen Mellanskog, Stora Enso, Svensk Försäkring, Svenska Flygbranschen, Svenska Rödakorset och Södertörns brandförvarsförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arbetsgivarförbundet Pacta, Civilförvarsförbundet, Falck Sverige, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS Norrtälje), Förbundet Sveriges Frivilliga Brandkårer, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa, Landskrona kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Munkfors kommun, Mälardalens Brand- & Räddningsförbund,

Norrtälje kommun, Räddningstjänstens Riksorganisation för Beredskapsfrågor, Simrishamns kommun, Svenska Lottakåren, Svenskt Näringsliv, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Åkeriföretag, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Torsby kommun, Transportföretagen, Tranås kommun, Vilhelmina kommun, Västra Götalands läns landsting och Örebro kommun

Bilaga 6