



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

Ärendenr: 2018-000154

### Sammanfattning av ärendet

Gällivare, Jokkmokk och Luleås kommuner har mottagit Regeringens förfrågan om att lämna remissyttrande avseende betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54) med diarienummer Ju 2018/03485/L4. Detta yttrande representerar ett gemensamt remissvar för dessa tre Norrbottniska kommuners åsikter. Nedan kallas ovan nämnda kommuner för remissinstansen.

Remissinstansen anser att betänkandet på det stora hela mycket väl beskriver de problem som svensk kommunal räddningstjänst har och även att de föreslagna åtgärderna i stort, bör leda i riktning mot efterfrågad ökad effektivitet. Remissinstansen är således överlag mycket positivt inställd till betänkandet. Dock bör nämnas att remissinstansens åsikter avseende vissa sakområden och detaljer inte helt sammanfaller med betänkandets förslag.

### Utredningen – kommentarer per sakområde

#### *Styrning och förvaltningsorganisation*

Betänkandet anser att nuvarande målstyrning ska bibehållas, utökas inom det förebyggande området och att en utökad rikriktning och starkare statlig styrning behöver införas. Betänkandet beskriver också ett problem gällande förvaltningsorganisationen med tanke på räddningschefens särställning gällande räddningstjänsten. Dock anser betänkandet att kommunerna bör kunna hantera detta.

Remissinstansen delar problembilden att det i nuläget är mycket stora olikheter och att en starkare styrning och reglering behövs. Räddningschefens särställning gällande räddningstjänst kräver en tydlig gränsdragning ifall räddningschefen inte är tillika förvaltningschef.

Det är således positivt och i linje med det kommunala självbestämmandet klokt, att betänkandet föreslår att respektive kommun får besluta om vilken politisk instans som fattar beslut om handlingsprogram och hur ofta. Det är också positivt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, bemyndigas att reglera innehåll och struktur för ökad möjlighet till mellankommunala jämförelser och för bättre statlig tillsyn.



## Förebyggande verksamhet

### *Ett nytt nationellt mål för effektiv förebyggande verksamhet*

Betänkandet föreslår ett införande av ett nytt förebyggandemål i författningstext.

*"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."*

Remissinstansen delar analysen av att det kommunala förebyggande arbetet ser mycket olika ut och på många håll sätts i resursmässig konkurrens med operativ verksamhet. Införandet av ett nationellt mål för förebyggande kan anses både likrikta vikten av att bedriva verksamheten på samma sätt som uppdraget att bedriva räddningsinsatser, samt ge vägledning till att förebyggandeverksamheten ska begränsa dödsfall och allvarliga skador. Det är således mycket positivt att denna författningsändring föreslås. MSB bör ges i uppgift att ge riktlinjer på hur målen ska utformas i de anvisningar MSB ska ta fram avseende utformning av de nya handlingsprogrammen.

Det bör dock nämnas att det troligen är först efter att domstolspraxis efter statens tillsyn av kommunerna kommit till stånd, som minsta skäligen ambitionsnivå etablerats. Detta lär både ta lång tid och ställer indirekt stora krav på att statens tillsyn av kommunerna likriktas och håller en mycket hög kvalitet.

Vad det gäller skriftlig redogörelse för brandskyddet, föreslår betänkandet att denna utgår. Remissinstansen har under lång tid ansett att den skriftliga redogörelsen bara är en regelbörda utan effekt, ett problem både för verksamhetsutövaren såväl som för de kommunala räddningstjänsterna.

### *Förfarandet vid kommunal tillsyn ska regleras*

När det gäller hur tillsyn ska planeras och utföras, föreslår betänkandet att MSB ges föreskriftsrätt att stipulera hur tillsyn ska planeras och utföras.

Generellt anser remissinstansen att den utökade regleringen och förväntat utökade likriktningen är positiv. Framförallt vad det gäller just myndighetsutövning är likvärdigheten inför lagen för den enskilde väsentligt viktigare än det kommunala självstyret.



### ***Tillsynsavgifter***

Betänkandet föreslår en justering i författningstexten så att avgift för tillsyn kan tas ut inte bara för tillsynsbesök utan för genomförandet av tillsyn.

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

Remissinstansen anser att denna utökning från tillsynsbesök till tillsyn i sin helhet är mycket positiv. Det är väsentligt att kostnaderna för tillsyn kan åläggas den som bedriver verksamheten. Samtidigt saknas fortsatt en reglering av den mest omfattande tillsyn som kommunerna gör enligt lag om skydd mot olyckor, tillsyn av bestämmelserna i 2 kap 4 §, om farlig verksamhet. Denna tillsynsverksamhet är väsentligt mycket mer krävande både i tid, resurs och kompetens och bör rimligen omfattas av samma möjligheter att avgift kan tas ut.

### **Räddningstjänstverksamhet**

#### ***Räddningsinsatserna kan förbättras på olika sätt***

Betänkandets gör en generell bedömning av hur räddningstjänstverksamheten kan effektiviseras.

Remissinstansen delar betänkandets resonemang och bedömningar i stort, att vardagsolyckorna i huvudsak kan effektiviseras genom att korta tiden till räddningsinsatsen inleds, att samverkan är avgörande redan för medelstora olyckors hantering, samt att det vid de allra största olyckorna handlar om samverkan på avancerad nivå, att ta emot hjälp av externa räddningsresurser och skala upp ledningsorganisation.

#### ***Resurssamverkan i det inledande skedet***

Betänkandet anger att initiativ till utökad resurssamverkan i det inledande skedet bör även i fortsättningen komma från kommunerna själva och andra inblandade aktörer.

Remissinstansen anser förvisso att bedömningen omhändertar behovet av anpassning till lokala förhållanden, men samtidigt att det förutsätter en mycket mer fungerande tillsynsverksamhet från statens sida än vad som i nuläget är fallet, i de fall när samverkan inte kommer till stånd, eller bara kommer till stånd i begränsad omfattning.



***Kommunerna ska redovisa sin förmåga i räddningstjänstverksamheten***

Betänkandet anger om kommunala handlingsprogram för räddningstjänst att:  
*"En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst.*

*I programmet ska kommunen ange*

- 1. målen för verksamheten,*
- 2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt*
- 3. förmågan att*
  - a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,*
  - b) genomföra flera samtidigt räddningsinsatser,*
  - c) genomföra omfattande räddningsinsatser och*
  - d) utöva ledning i räddningstjänsten.*

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

Remissinstansen anser att det är mycket positivt med författningstext som anger grunderna för vilken förmåga som ska redovisas och att MSB bemyndigas att detaljreglera hur. Remissinstansen anser att detta kommer att leda till väsentligt mer likformiga redovisningar i handlingsprogrammen och kommer att underlätta både mellankommunalt utbyte, resonemang om samverkan, politiska jämförelser såväl som statens tillsyn av räddningstjänstverksamheten. Särskilt positivt ser remissinstansen på att förmågan till att genomföra flera samtidigt räddningsinsatser, att genomföra omfattande räddningsinsatser och att utöva ledning i räddningstjänsten redovisas, då skillnaderna i landet just i dessa avseenden bedöms vara avsevärda. Återigen kan nämnas att den praktiska slutprodukten av detta ånyo kommer vara starkt beroende av kvaliteten på statens tillsynsverksamhet och MSBs föreskrifter och vägledningar.

***Krav på rökdykning ska utredas***

Arbetsmiljöverket bör, enligt betänkandet, få i uppdrag att utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning.

Remissinstansen delar uppfattningen att den detaljerade styrningen som AFS 2007:7 i praktiken har på dimensionering av svensk räddningstjänst har mer långtgående effekter än att bara säkerställa skyddet av personalens liv- och hälsa vid just rök- och kemdykning. Remissinstansen välkomnar därför en fortsatt utredning, men vill betona att personalens liv och hälsa fortsatt måste vara högt prioriterat, samtidigt som ökad flexibilitet och möjlighet till



anpassning efter behov, riskbild och lokala förhållanden är eftersträvansvärd. En sådan utredning av Arbetsmiljöverket bör göras i samverkan med branschen.

***Kommunernas ledningssystem och märkning av utrustning ska författningsregleras***

Betänkandet anger om ledningssystem för räddningstjänsten att:

*"Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten.*

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

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

Remissinstansen anser här att införande av reglering som syftar till att tydliggöra behovet av ett övergripande system för ledning av räddningstjänsten är behövligt och mycket positivt.

Vidare anger betänkandet att MSB ska bemyndigas att föreskriva om ledningssystemets uppbyggnad, kompetenser samt märkning av fordon och utrustning.

Remissinstansen anser att statlig reglering av ledningssystemet, via föreskrifter, är välkommet och mycket behövligt. Ett ledningssystem bör vara likvärdigt i form av titulaturer, förmågor och kompetenser. Särskilt när ett system/region är hårt belastad och söker hjälp av andra delar av räddningstjänst-Sverige, blir likformigheten en förutsättning för gemensam strukturuppbyggnad, funktion och effektivitet. Vad det gäller likformighet avseende märkning av fordon och utrustning bedömer remissinstansen att detta förvisso utgör ett mindre praktiskt problem än kompetens, men är å andra sidan, givet lämplig tid för omställning, inte heller något hinder. Föreskrivande myndighet bör i regleringen beakta skäliga övergångsbestämmelser så att märkning inte blir kostnadsdrivande eller tidspressat för kommunerna.

***Räddningschefens och räddningsledarens roller och befogenheter förtydligas***

Betänkandet föreslår att:



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

Remissinstansen anser fortsättningsvis att regleringen om att det ska finnas en räddningschef ska kvarstå. Det är förvisso aningen ovanligt regleringsmässigt att en tjänsteman i författning utpekas som huvudansvarig. Samtidigt finns det enligt remissinstansen skäl för detta. Ett av huvudskälen är att räddningstjänst i många fall innebär beslut i en pressad tidsskala, vilket förutsätter att mandat finns på en operativt handlingskraftig nivå, dvs inte en politisk nivå.

Betänkande anger att regleringen av räddningschefens och räddningsledarens uppgifter och befogenheter behöver förtydligas och befogenheterna vid kommunala räddningsinsatser bör fördelas på räddningstjänstbefäl inom ett flexiblare system än idag.

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

*"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."*

Remissinstansen delar uppfattningen att räddningsledaren bör kvarstå i regleringen, samtidigt som rollens innebörd och mandat och funktion som del i ledningssystemet behöver förtydligas, på lokalplanet, genom skriftlig delegation. Det är positivt med en reglering som inte hindrar att mandat läggs på de nivåer i ledningssystemet där de gör mest nytta eller så att kvaliteten på besluten kan säkerställas.

#### ***Räddningsledaren ska vara kommunalt anställd***

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

Det ter sig enligt remissinstansen helt naturligt att de mandat som räddningsledaren innehar, en funktion som bedriver myndighetsutövning, också innebär att myndighetspersonen är offentligt anställd.



### ***Räddningsledare samt inleda och avsluta räddningsinsats***

Betänkandet anger att räddningschefen inte nödvändigtvis i författning ska utpekas till räddningsledare, utan istället, för att tydliggöra ansvars- och uppgiftsfördelningen ska räddningschefen utse räddningsledare, eventuellt sig själv. Fördelningen av befogenheter på olika nivåer i ledningssystemet åstadkoms då genom att begreppet räddningsledning införs i författningen istället.

*"Räddningsledningen beslutar om en räddningsinsats ska inledas."*

*"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 berörs av räddningsinsatsen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning."*

Remissinstansen anser att det är positivt att författningen tydliggör att det är ett myndighetsbeslut att inleda räddningsinsats och därmed också implicit att det därmed också är ett beslut att inte inleda räddningsinsats. Författningstexten medger flexibilitet så att räddningschefen kan besluta om vilken funktion eller nivå i systemet som ges vilka befogenheter utifrån ledningssystemets uppbyggnad. Remissinstansen ser positivt på den regleringen och ökade flexibiliteten.

### **Kommunal samverkan**

#### ***Resursstarkare samverkanstrukturer***

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

Remissinstansen delar helt och hållet bilden av att många kommuner fortsatt behöver utveckla och fördjupa samverkansstrukturerna, dock både inom räddningstjänstverksamheten och det brandförebyggande området.

Remissinstansen tolkar att resursstarkare samverkansstrukturer för räddningstjänstverksamheten i huvudsak kommer till stånd genom regleringen om ledningssystem och övergripande ledning.

*"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."*

Remissinstansen är mycket positiv till kravet på ledningssystem och förmåga till övergripande ledning. Det är remissinstansens tolkning att denna förmåga bara i praktiken kan uppnås via ännu mer utökad samverkan mellan kommunerna, vilket också verkar vara betänkandets bärande idé.

Samtidigt kan anges att resultaten i praktiken återigen blir mycket avhängt tillämpningen i statens tillsyn av kommunernas räddningstjänstverksamhet som avgör om detta kommer få någon betydelse, i de fall där kommunerna uppenbarligen vill jobba lokalt snarare än i regional samverkan.

Remissinstansen anser att det bör ställas krav på att kommunerna ska bygga upp tillräckligt stora samverkansstrukturer för att kunna hantera de händelser som identifierats i handlingsprogrammen enligt förslaget i kapitel 6.5, från de enkla vardagsolyckorna till förmågan att hantera flera samtidiga och/eller omfattande räddningsinsatser.

Målet bör vara att skapa tillräckligt resursstarka samverkansstrukturer med god ledningskapacitet så att ett eventuellt statligt övertagande av räddningstjänsten aldrig ska bli aktuellt.

Det är dock, enligt remissinstansen, olyckligt att betänkandet kommit till slutsatsen att motsvarande reglering för samverkan inom det brandförebyggande området inte behövs. Vi anser att det också behövs en reglering avseende samverkan i det förebyggande arbetet. Bara för att kommuner väljer att samverka inom det operativa området så innebär det inte att det förebyggande följer med per automatik. Det finns nog ett flertal exempel runt om i landet där kommuner bistår varandra med resurser när larmet går, men inte lika lätt delar på kompetenser inom det förebyggande området.





## Personal

### *Ett undantag från kravet på kommunal anställning ska införas*

Utredningen föreslår att nuvarande reglering kring anställningsförhållanden ska kvarstå, personalen som bedriver räddningstjänst ska vara anställda i en kommun eller ett kommunalförbund. Till det ska också införas ett ytterligare undantag, möjligheten att inledande åtgärder innan räddningsinsats kan utföras av personal som inte är anställd i en kommun eller kommunalförbund.

Remissinstansen anser att det i grund och botten är positivt att personalen inklusive räddningschefen och eventuella räddningsledare fortsättningsvis ska vara kommunalt anställda, då räddningstjänstverksamheten är en kommunal angelägenhet. Öppningen för att icke kommunalt anställd personal kan göra "inledande åtgärder" ser remissinstansen positivt på som ett klokt avvägande för ökad effektivitet och större samhällsnytta som ett komplement till de kommunala räddningstjänstresurserna.

Möjligen ser dock remissinstansen en gråzon där personal som verkar i rollen som räddningsoperatör och teoretiskt skulle kunna behöva bemyndigas och ges mandat i funktionen räddningsledningen också kan vara anställda hos t.ex. SOS Alarm.

### *Räddningschefens ansvar*

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

Både i nuvarande lag om skydd mot olyckor och i betänkandets reviderade förslag har räddningschefen ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Remissinstansen anser att denna tydlighet är positiv och efterfrågad, då ansvarstagandet för ändamålsenligheten inte bör åligga den politiska nivån för frågor som ibland behöver hanteras med kort tidsskala. Det är trots allt så att räddningschefens roll är att leda räddningsinsatser, eller övervaka systemet som bedriver dem, dvs kontinuerligt säkerställa att räddningstjänsten är ändamålsenligt anordnad.



### ***Räddningschefens behörighetskrav***

Betänkandet anger i en bedömning att det längre fram i tiden bör införas ett särskilt behörighetskrav för att vara räddningschef i en kommun, att detta som grund bör utgå från brandingenjörsexamina med påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Remissinstansen delar uppfattningen att ett tydligt och tillräckligt kompetenskrav verkligen behövs och att BI+RUB är en skälig grund som kompetenskrav, men anser samtidigt att nuvarande RUB-utbildning inte utgör en komplett räddningschefskurs. Det skulle behövas en särskild räddningschefsutbildning, som inte är densamma som RUB, som gärna läses efter ett antal tjänsteår. Utbildningen bör genomföras av en professionell, huvudsakligen akademisk aktör med spets inom avancerad insatsledning, krishantering och svensk förvaltning, exempelvis Försvarshögskolan (FHS). Behörighet till den räddningschefskursen bör kunna bedömas på individuell nivå och inte bara vara begränsad till just brandingenjörsutbildning och RUB.

En utredning av dessa kompetenskrav och utbildningen behövs uppenbarligen. Det är dock remissinstansens åsikt att en sådan utredning bör genomföras av en part med fristående ställning emot MSB.

### ***Jämställdhet och mångfald***

I betänkandet görs följande bedömning:

*"Kommunerna har det största ansvaret för ökad jämställdheten och mångfald. Många kommuner tar ansvar genom aktiva åtgärder. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap stödjer idag på ett övergripande plan kommunerna i deras arbete för ökad jämställdhet och mångfald. Det behövs ett fortlöpande sådant arbete av myndigheten. För att säkerställa myndighetens fortsatta arbete på området ska uppgiften regleras i myndighetens instruktion."*

Remissinstansen delar här bedömningarna i stort. En ökad mångfald och ökad jämställdhet är positivt för räddningstjänsterna och deras verksamhet. Det är fortsatt ett kommunalt ansvar, men samtidigt behövs fortsatt stärkande och stödjande statligt arbete inom sakområdet då arbetet går långsamt framåt. Utöver stöd för RIB-rekrytering bör staten särskilt beakta sitt ansvar för att öka jämställdheten och mångfalden i rekryteringsarbetet till SMO, från vilka sedan kommunerna rekryterar.



***Personalförsörjningen av räddningspersonal i beredskap***

Angående personalförsörjning av räddningspersonal i beredskap, RIB föreslår betänkandet inte reglering utan rekommendationer till kommunerna. Det är enligt betänkandet, kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen som måste ta ansvar för personalförsörjningen av RIB. Betänkandet lyfter fram fem förslag på hur kommunerna kan underlätta sin egen personalförsörjning inom RIB.

Remissinstansen konstaterar att det är bra och viktigt att utredningen framhåller att det är kommunen som helhet som har ansvar för personalförsörjningen av deltidsbrandmän. Räddningstjänstorganisationen i många kommuner består ofta av några enstaka fast anställda vilket innebär svårigheter att kunna bedriva ett aktivt rekryteringsarbete.

De rekommendationer som utredningen föreslår till kommunerna är också bra.

Vidare bedömer betänkandet att det ska i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap införas en bestämmelse om att myndigheten ska stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän.

Remissinstansen är positivt inställd till att MSB får i uppgift att stödja kommunerna, men det är viktigt att detta sker på en regional och lokal nivå. Det är inte tillräckligt att stödja genom framtagande av broschyrer, hemsidor etc utan det behövs konkret stöd ute i kommunerna. Ett exempel kan vara att MSB stödjer med regionala "rekryteringskoordinatorer" ungefär på samma sätt som MSB gjort inom området kem eller jämställdhet.

***RIB-brandmannen och A-kassan***

*"Vi föreslår att det ska införas ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning."* skriver utredaren i betänkandet.

Remissinstansen anser att alla hinder som kan undanröjas för möjligheterna att rekrytera och behålla RIB-personal är positiva och bör genomföras, samtidigt som vår bedömning är att det i nuläget är ett sällan förekommande reellt problem.



## Utbildning

### *En ny urvalsgrund till SMO-utbildningen*

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

Remissinstansens åsikt är att nuvarande system för SMO leder till en snedvriden icke önskvärd likriktning av studenterna. De är i huvudsak unga, utan tidigare arbetslivserfarenhet, snedvriden balans vad det gäller såväl kön, socialgrupp och etnicitet. Vi anser att alla faktorer som kan bredda profilen på SMO-studenten är positiv och att erfarenhet från annan utbildning skulle kunna vara en sådan grund.

### *Statens finansiering av utbildning för räddningstjänst*

Betänkandet föreslår att resurser för utbildning av räddningstjänstpersonal öronmärks i särskild anslagspost.

Remissinstansen delar helt och hållet uppfattningen att utbildningar, t.ex. Räddningsledare A och RIB (tidigare Räddningsinsats numera GRIB) inte har levererats i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet. Det är ur ett kommunalt perspektiv avgörande att staten levererar efterfrågade utbildningar, inte minst i perspektivet och i betänkandet redovisade analysen - att svensk räddningstjänst måste likriktas för att öka förmågan till att erbjuda och ta emot stöd vid omfattande räddningsinsatser.

### *Utbildning till räddningschef och räddningsledare ska utredas*

*"Regeringen bör ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att utreda hur framtidens utbildningar för ledning inom området skydd mot olyckor bör utformas. Uppdraget bör omfatta utbildning till räddningsledare, räddningschef och annan ledningspersonal. Uppdraget bör också omfatta om MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB) bör akademiseras."*

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

Remissinstansen anser, som tidigare delvis redovisats, att en sådan helhetsöversyn av utbildning för ledning av räddningstjänst är efterfrågad och mycket behövlig. Nuvarande system med nuvarande aktör levererar inte i tillräcklig omfattning, eller vad det gäller utbildning till räddningschef så saknas en sådan utbildning i sin helhet. Det skulle behövas en särskild räddningschefsutbildning, som inte är densamma som RUB, som gärna läses



efter ett antal tjänsteår, och som ges av en professionell, huvudsakligen akademisk aktör, med spets inom avancerad insatsledning, krishantering, ledarskap och svensk förvaltning. Behörighet till den räddningschefskursen bör kunna bedömas på individuell nivå och inte bara vara begränsad till just brandingenjörsutbildning och RUB.

En utredning av dessa kompetenskrav och utbildningen behövs uppenbarligen. Det är dock remissinstansens åsikt att en sådan utredning bör genomföras av en part med fristående ställning emot MSB.

### Statens tillsyn och stöd

#### *Statens tillsyn över kommunerna är inte tillfredställande*

Betänkandet tydliggör att statens tillsyn av kommunerna i nuläget inte är tillfredsställande.

Denna remissinstans kan inte annat än att hålla med, statens nuvarande tillsynsverksamhet av kommunernas verksamhet inom skydd mot olyckor är kraftigt undermålig, både avseende frekvens och kvalitet, samt utan verktyg.

Eftersom hela betänkandet andas en ökad statlig reglering och starkare styrning av kommunerna, blir statens tillsyn över kommunerna ÄN viktigare för slutprodukten, dvs om en effektivare kommunal räddningstjänst ska komma till stånd måste statens tillsyn av kommunerna väsentligt förbättras.

#### *MSB:s ansvar för tillsyn och stöd förtydligas*

*"Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska på nationell nivå främja efterlevnaden av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. MSB ska nationellt samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information. Myndigheten ska utöva tillsyn över kommunerna. MSB ska utöva tillsyn över andra myndigheter i den mån tillsyn inte ska utföras av annan myndighet."*

Remissinstansen bedömer det som en självklarhet att sektorsmyndigheten ges ett samordnande och stödjande ansvar för sina sektorsfrågor jämt mot andra myndigheter.

#### *Statens tillsyn av kommunerna ska utföras av MSB*

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



Att statens tillsyn av kommunerna ska utföras av MSB ställer sig remissinstansen tveksam till. Remissinstansen bedömer förvisso att med en sådan kraftig centralisering, med tillhörande resursförstärkning på MSB, kommer förutsättningarna för högre kvalitet och likvärdig nivå och bedömning i tillsynen finnas. Samtidigt som tillsynsmyndighetens förkunskap om lokala förhållanden uttraderas och omfattande resor blir nödvändiga. En centraliserad form leder troligen också till större distans, t.ex. att råd och stöd troligen är en hemsida och skriven text, snarare än en kontinuerlig myndighetskontakt.

Remissinstansen bedömer att de problemen med den nuvarande tillsyn både en resursfråga (antal tjänster på länsstyrelserna), en kompetensfråga, samt en brist på central styrning och likriktning. Remissinstansen anser dock att detta torde gå att åtgärda i nuvarande driftsform, dvs på länsstyrelserna, med utökade resurser och bättre styrning/stöd från MSB.

Då utredningens förslag till regleringar i lagtext är förhållandevis "mjuka" kommer en starkare/tydligare tillsynsverksamhet bli ännu viktigare för att uppnå likvärdigt och tillfredsställande skydd.

Det är vår åsikt att tillsyn troligen kan centraliseras och att det skulle finnas vinster med detta, men samtidigt att länsstyrelsens koppling till krishanteringssystemets uppbyggnad, kvarstående LSO-uppdrag, till civilt försvar och totalförsvarsuppbyggnad, ändå talar för att bibehålla länsstyrelserna som tillsynsmyndighet. För att lyckas med det behöver dock länsstyrelsernas förmåga stärkas. Därför bör utredningen föreslå att länsstyrelserna också ska etablera samverkansstrukturer, på motsvarande sätt som kommunerna, i syfte att öka förmågan att genomföra deras verksamhet på ett effektivt sätt med tillräcklig kompetens.

#### **Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst**

*"Staten bör även i fortsättningen ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Bestämmelsen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som reglerar detta bör dock förtydligas och begränsas. Den myndighet regeringen bestämmer ska få ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller när det finns synnerliga skäl för ett övertagande. Det bör i förordning anges att det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som får överta ansvaret. En förändring av detta kan behöva ske beroende på utfallet av den pågående utvecklingen inom områdena för höjd beredskap och krisberedskap."*





Remissinstansen anser att förutsättningarna för att MSB på lokal till regional nivå ska kunna ha tillräcklig löpande kunskap om de lokala förhållandena för att skapa förutsättningar för övertagande av kommunal räddningstjänst är minst sagt problematiska för en statlig central myndighet. Det skulle troligen innebära någon form av regionaliseringsbehov för den centrala myndigheten, vilket remissinstansen bedömer osannolikt. Fungerande ledning kräver kännedom om den verksamhet och förutsättningar som ledningen ska verka över. Remissinstansen anser att förslaget att MSB ska ta över ansvaret inte är bra.

Framför allt så anser remissinstansen att i detta fall borde utredningen ha tänkt lite större. Förslaget är att räddningstjänsterna ska skapa samverkansstrukturer och en gemensam ledning. Då borde målet vara att skapa tillräckligt stora och resursstarka strukturer så att dessa "organisationer" kan hantera alla tänkbara händelser, från vardagsolyckan till flera samtidiga och/eller omfattande räddningsinsatser. Kravet från staten bör vara att kommunerna organiserar sig så att ett övertagande av räddningstjänsten aldrig ska behövas. Statens uppgift bör istället renodlas till att stödja kommunerna i deras arbete.

#### ***Räddningsinsatser som berör mer än en kommuns område***

*"Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område måste det skyndsamt bestämmas vilken kommun som ska ansvara för insatsen. Det bör vara räddningsledningarna i berörda kommuner som i första hand ska besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen. Om kommunerna inte kan bestämma vilken kommun som ska leda insatsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bestämma detta."*

Remissinstansen anser att besluta om vilken kommun som ska ansvara för insatsen är ett beslut som en central myndighet på distans utan kontinuerlig regional kontakt troligen inte kan klara av på ett tillfredsställande sätt. Detta kräver lokal och regional sakkunskap om såväl individer, räddningsorganisationer, geografi och andra praktiska förutsättningar. Dock anser remissinstansen att det inte ska behöva komma sådana beslut. Utredningen borde istället ställa krav på att kommunerna i handlingsprogrammet visar att man har en planering för hur dessa typer av beslut ska fattas – och sedan kan tillsynsmyndigheten följa upp detta. Kommunerna bör också ingå i sådana samverkansstrukturer som är tillräckligt stora och har gemensam ledning för att det i praktiken aldrig bör innebära några problem.





### *Nya ingripandemöjligheter införs*

Betänkanudet föreslår att MSB bemyndigas att förelägga kommunerna och även att förelägga med vite.

Remissinstansen delar uppfattningen att kraftfullare verktyg i statens tillsyn av kommunerna än vad som finns att tillgå idag behövs. Det är också positivt om ärenden prövas av förvaltningsdomstolarna så att en praxis på sikt utarbetas om skäligheten i kommunernas uppdrag inom LSO.

### *Allmänt om statens roll*

Remissinstansen anser att betänkanudet förslag inte riktigt hänger samman vad det gäller statens roll, den blir tudelad och olika beroende på sakfråga och stuprör/lagstiftning. Remissinstansen delar uppfattningen att de nuvarande problemen med kvalitet och kontinuitet för statens tillsyn av kommunerna är omfattande, bland annat beroende på resurs och kompetensproblem hos länsstyrelserna. Samtidigt föreslår betänkanudet att funktionen för genomförande av statens tillsyn resursförstärks och centraliseras till MSB tillsammans med statens mandat för övertagande av kommunal räddningstjänst. Kvar på länsstyrelserna kommer då ett antal uppdrag inom LSO-området såsom beslut om farlig verksamhet, regionalt eldningsförbud, överklagande av kommunala beslut, statens befogenheter vid räddningstjänst under höjd beredskap och ledning av räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen att bestå. Detta bedömer remissinstansen innebära ännu sämre förutsättningar för länsstyrelserna att upprätthålla kompetens och förmåga inom området. Dessutom innebär det att systemet för räddningstjänst och statens roll jämt mot kommunerna kommer att skiljas ut från krishanteringssystemets övriga uppbyggnad, där Länsstyrelsen fortsatt har ett regionalt samordningsansvar.

Det är remissinstansens åsikt att staten måste bibehålla en röd tråd i fördelningen av uppgifter och mandat. Remissinstansen anser att uppgifterna i första hand bör kvarstå på länsstyrelsen, i andra hand så bör hela statens LSO-uppdrag läggas hos samma aktör, antingen allt hos MSB eller allt hos (de då resursförstärkta) länsstyrelserna.

### *Statliga förstärkningsresurser*

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



---

*myndighetens förstärkningsresurs ska sättas in. Omfattningen av förstärkningsresurserna bör inte närmare regleras."*

Remissinstansen konstaterar att statens förstärkningsresurser i Norrbotten har varit till stor hjälp, inledningsvis vid höga flöden vid den snabba snösmältningen i maj, därefter skogsbrandsdepåerna under sommarens omfattande skogsbränder. Vidare konstaterar också remissinstansen att *proaktivt prioritera förstärkningsresurserna utifrån nationell lägesbild* förutsätter ett krishanteringssystem som över hela landet kontinuerligt kan skapa underlag till en sådan lägesbild. Det är ett system som inte finns idag, i alla fall inte kontinuerligt.

Remissinstansen är mycket positiva till konceptet nationella statliga förstärkningsresurser. Dock bör utredningen föreslå att MSB ges i uppgift att skapa en funktion som kontinuerligt skapar, upprätthåller och delar en nationell lägesbild med uppgift att göra nationella prioriteringar.

#### ***MSB ska sammanställa olycksundersökningar***

Remissinstansen ser för kommunernas del små skillnader i uppdraget att undersöka olyckor och skicka in resultaten till MSB. En formell skyldighet att skicka in resultatet av undersökningarna till MSB är i huvudsak positivt, inte minst där merparten av underlaget är den statistik som skapas i händelserapporterna. Remissinstansen ser det som en självklarhet att MSB, som sektorsmyndighet, också formellt har uppdraget att motta och behandla olycksstatistiken samt olycksutredningar.

Således är remissinstansen positiv till både kommunernas nya skyldighet att tillställa MSB olycksundersökningar såväl som myndighetens föreslagna roll att sammanställa dem.



## Konsekvenser

### *Skyddet mot olyckor*

Remissinstansen delar bedömningen att förslagen bidrar till en effektivare kommunal räddningstjänst, vilket innebär att skyddet mot olyckor generellt sett kommer att öka i det svenska samhället.

### *Kommunernas kostnader*

Att de stärkande och i många fall nivåhöjande krav på effektivare och mer likriktad förebyggande verksamhet skulle vara kostnadsneutral för kommunerna, är en bild som remissinstansen inte delar. Den minskade administration som borttagandet av skriftlig redogörelse skulle innebära kan bara till en mycket liten del kompensera de utökade resursbehoven. På samma sätt kommer de utökade möjligheterna till avgifter för tillsyn endast utgöra mycket marginella resursförstärkningar. Remissinstansen drar slutsatsen att kraven på förebyggande verksamheten är kostnadsdrivande för de allra flesta kommuner.

Remissinstansen bedömer att betänkandets analys av kommunernas kostnader för att upprätta och bibehålla kontinuerlig övergripande ledning i ett ledningssystem, är underskattade.

Betänkandets kostnadsresonemang om funktionen övergripande ledning har använt realistiska kostnadssiffror för personal och arbetsplatskostnad, men gör sedan ett antagande att räddningsinsatserna är jämt fördelade över tiden, ur vilket man kan dra slutsatsen om omfattningen på systemet som den övergripande ledningen kan hantera. Räddningsinsatserna är långt ifrån jämt fördelade över dygnet, väsentligt fler sker under medborgarnas vakna tid.

I den mån remissinstansen kommuner skulle vara representativa, så saknas här en nivå i ledningssystemet, beredskapsfunktionen räddningschef i beredskap, till en bedömd kostnad av ca 4-5 kr/inv\*år, eller 900-1000 kKr/år . Uppskalat till Sverigenivå skulle detta innebära ytterligare 40 Mkr för kommun-Sverige.

Remissinstansen summerar att förväntade kostnadsökningar för kommunerna är osäkert och lågt beräknade i betänkandet, att dessa kräver en noggrannare analys och att remissinstansen förväntar sig att staten kompenserar motsvarande ambitionshöjningar från grunden.



### *Kommunalt självstyre*

Remissinstansen delar betänkandets bedömning att de inskränkningarna i det kommunala självstyret är väl övervägda och tillräckligt balanserade.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Betänkandet föreslår att författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2020, samt att kommunerna ges till 1:a januari 2021 för att anta nya handlingsprogram och kraven på övergripande ledning.

Remissinstansen bedömer att det är önskvärt med en snabb omställning/effektivisering av kommunal räddningstjänst, samtidigt som remissinstansen bedömer det som osannolikt att aktörerna, inte minst de statliga, hinner verkställa och genomföra förändringarna.

### *Statens roll*

Som tidigare nämnts, anser remissinstansen att betänkandet föreslår att statens roller delas upp på olyckliga sätt. Det saknas en röd tråd, där statens roll i form av mandat, stöd, tillsyn, övertagande av räddningstjänst, eldningsförbud och inte minst kopplingen till det regionala områdesansvaret i krishanteringssystemet och återuppbyggnaden av det nya totalförsvaret hanteras enhetligt. Uppdragen bör hållas samman. Flyttas istället merparten av LSO-uppdragen från statens regionala aktör till en central sektorsmyndighet kommer det att kräva att sektorsmyndigheten också regionaliserar sig i någon (ny) form. Remissinstansen skulle hellre se en förstärkt och tydligare styrd länsstyrelse.

### **Övrigt**

#### *Huvudmannaskapet*

I direktivet till denna utredning undantas möjligheten för utredningen att överväga annat huvudmannaskap än det kommunala. Med sommarens omfattande händelser som bakgrund och där tydliga behov av utökad statlig samordning, styrning och ledning har behövts, anser remissinstansen att det hade det varit positivt om även denna fråga hade behandlats.



***Krishanteringssystemet, civilt försvar och totalförsvar***

Remissinstansen anser att räddningstjänstens kopplingar till det svenska krishanteringssystemet, till civilt försvar och totalförsvarsplanering ges mycket liten vikt i betänkandet.

Det är remissinstansens åsikt att Sveriges reglering av räddningstjänst, krishantering, civilt försvar och totalförsvar måste hållas samman. Det kan framförallt inte få skapas olika styrspår beroende på om krisen är av räddningstjänstkaraktär eller icke räddningstjänstkaraktär.

**Remissyttrandets framtagande**

Remissyttrandet har formulerats gemensamt av de i Norrbottens län utpekade kommunala remissinstanserna Gällivare, Jokkmokk och Luleås kommuner.

Deltagande tjänstemän har varit:

Henrik Lyngmark	Räddningschef Gällivare
Frida Klarin	Brandingenjör Gällivare
Patrik Bylin	Räddningschef Luleå
Mikael Andersson	Stf. Räddningschef Luleå
Bengt Nilsson	Räddningschef Boden/Jokkmokk
Ronnie Lindberg	Brandingenjör Boden/Jokkmokk
Anders Lindahl	Räddningschef Haparanda
Arto Koivumaa	Räddningschef Kalix
Bernt Holmström	Räddningschef Överkalix/Pajala
Roland Mäki	Räddningschef Övertorneå