



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Länsstyrelsen Kalmar läns yttrande över betänkandet "En effektivare kommunal räddningstjänst" SOU 2018:54

Den 16 februari 2017 tillsatte regeringen en utredning av den kommunala räddningstjänsten. Till utredare utsågs Jan-Åke Björklund. Av utredningsdirektiven framgår följande: Utredaren ska analysera och föreslå hur dessa verksamheter ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt. En del av uppdraget innebär att utredaren ska analysera och lämna förslag till hur kommunerna ska få bättre förutsättningar att rekrytera deltidsanställda brandmän. Utredaren ska vidare undersöka och utarbeta förslag till hur kommunernas samverkan på räddningstjänstområdet kan förstärkas, utvecklas och bli mer enhetlig, såväl inbördes som med samhällets övriga hjälporgan, dvs. polisen, ambulanssjukvården och den statliga räddningstjänsten samt andra relevanta aktörer på området, till exempel organiserade frivilliga. Dessutom ska utredaren analysera och föreslå hur statens stöd till och tillsyn över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst kan förstärkas, utvecklas och förtydligas.

Utredningen lades fram den 19 juni 2018 och innehåller en rad förslag om hur den kommunala räddningstjänsten kan förbättras, bland annat med avseende på styrning och organisering, brandförebyggande verksamhet, personal och utbildning, räddningsinsatser och kommunal samverkan samt statens stöd och tillsyn.

Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Utredningen innehåller många bra och konstruktiva förslag som kan leda till en effektivare kommunal räddningstjänst. Flera av förslagen är samstämmiga med de åtgärder som länsstyrelserna har efterfrågat under flera år. Länsstyrelsen anser dock att det är mycket problematiskt att utredningen inte har beaktat länsstyrelsens roll och hur räddningstjänsten som sakområde förhåller sig till rådande krisberedskapssystem eller pågående totalförsvarsplanering. Utredningen omfattar heller inte statlig räddningstjänst där länsstyrelsen är ansvarig myndighet vid en kärnteknisk olycka



som ger ytterligare en dimension att beakta. Därmed anser Länsstyrelsen att det finns allvarliga brister i utredningens förslag.

- Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ta över möjligheten för länsstyrelserna att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att MSB ska ta över möjligheten för länsstyrelserna att bestämma vilken kommun som ska leda en räddningsinsats.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att överföra tillsynen över den kommunala räddningstjänsten till MSB.

Länsstyrelsens yttrande berör vidare i första hand de områden där länsstyrelsen har en annan uppfattning än betänkandet men vissa positiva förslag lyfts också fram.

Länsstyrelsernas roll i krisberedskapen har inte beaktats

Länsstyrelserna har enligt förordning ett omfattande ansvar för hantering av samhällsstörningar och kriser i respektive län. Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret för krisberedskapen och ska bland annat samordna arbetet med krisberedskap inom länet och hålla en uppdaterad lägesbild. I samband med samhällsstörningar som sker i länet ska länsstyrelsen omgående upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. Att länsstyrelserna upprättar ledning och stab i samband med samhällsstörningar är vanligt förekommande. Det kan vara allt från händelser likt de sommaren 2018 eller stormar, översvämningar, epizootier eller vattenbrist. Ett stort antal specialister/kompetenser från olika kompetensområden ingår i krisorganisation vid länsstyrelserna såsom exempelvis ledning och stabspersonal, geografisk information, veterinärer, jurister, miljöexperter, naturvårdsbränning, naturvårdare, agronomer, kommunikatörer etc.

Länsstyrelserna har uppgifter att vara sammanhållande för krisberedskapen under en kris men också före och efter. Exempelvis finns regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor i alla län. Dessa råd har som uppgift att stödja aktörer regionalt och att säkerställa nödvändig samordning. Erfarenhet och forskning visar att en effektiv och redundant hantering av kriser och stora olyckor gynnas av lokal- och personkännedom. Länsstyrelserna arbetar kontinuerligt och strukturerat för att de olika aktörernas roller måste vara inövade, kända och accepterade.



Ett bärande argument i utredningen har varit att göra stora och omfattande räddningsinsatser mer effektiva. Vid stora och omfattande räddningsinsatser föreligger nästan alltid en parallell krishantering bland många av samhällets aktörer. Inte minst har sommarens skogsbränder tydligt visat hur räddningsinsatser är en del i en större krishantering i samhället. Utredningen har inte beaktat samspelet mellan krishantering och själva räddningsinsatsen i betänkandet. Länsstyrelsen menar att detta är en brist i utredningen och att flera överväganden främst kring statens roll hade blivit annorlunda om detta hade beaktats. Vidare anser länsstyrelsen att det inte är befogat att särbehandla just räddningstjänst i krisberedskapssystemet med de tydliga nivåerna lokalt, regionalt och nationellt.

Länsstyrelsernas roll i totalförsvarsplanering och räddningstjänst under höjd beredskap har inte beaktats

Länsstyrelsen är den högsta regionala totalförsvarsmyndigheten och ansvarar för att regional planering av totalförsvaret samordnas och inriktas. Kommunal räddningstjänst har en mycket viktig roll i det civila försvaret och den kommunala räddningstjänsten utgör en central organisation på det lokala planet. Vid höjd beredskap får länsstyrelsen fatta beslut om undantag från de behörighetskrav som MSB ställer på räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Vidare får länsstyrelsen besluta om att använda personal inom en kommuns räddningstjänstorganisation för uppgifter i annan kommun.

Att utredningen inte haft uppdraget att beakta räddningstjänst under höjd beredskap gör att utredningen inte har något värde för ett av nationens viktigaste utvecklingsuppdrag, totalförsvarsplaneringen. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det finns ett redundant sammanhängande system från vardag till höjd beredskap. Under och inför ett väpnat angrepp och höjd beredskap kan många samtidiga stora räddningsinsatser förväntas. Det är därför viktigt att ett system med god förmåga att hantera stora händelser så väl lokalt som regionalt och nationellt upprätthålls. I totalförsvarsplaneringen är redundans och robusthet i ledningssystemen centralt, ett perspektiv som inte har beaktats i utredningen.

Länsstyrelserna ska ha kvar möjligheten att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst

Mot bakgrund av länsstyrelsernas nyckelroll i den nationella krisberedskapen delar Länsstyrelsen inte utredarens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ta över möjligheten för länsstyrelserna att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten och där med möjlighet att överta ansvaret för



räddningsinsatser. Länsstyrelsen anser att räddningstjänst är en del i krishanteringen och där med viktigt att det följer strukturen med geografiskt områdesansvar. Detta blir särskilt viktigt kopplat till kommunernas uppdrag i totalförsvaret och länsstyrelsernas uppdrag som högsta civila totalförsvarsmyndighet.

Kommuner i länet anser att länsstyrelsen även fortsättningsvis kan vara den myndighet som bestämmer vilken kommun som ska leda en räddningsinsats eller om det behövs ta över den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsens lokalkännedom och den övergripande kunskapen om länets samlade förutsättningar för att kunna hantera olyckor, samhällsstörningar och kriser, upplevs som en tillgång som ska finnas kvar.

Det kan konstateras att utredaren endast dragit erfarenhet från ett tillfälle avseende länsstyrelsernas förmåga, skogsbranden i Västmanland 2014. Länsstyrelsen kan konstatera att förmågan har utvecklats avsevärt sedan 2014, vilket särskilt visade sig i hanteringen av skogsbranden i Gävleborgs län 2018.

Statlig räddningstjänst vid kärnteknisk olycka ska beaktas

Vid en kärnteknisk olycka leder länsstyrelsen den statliga räddningstjänsten och leder insatsen. Länets räddningstjänster har utpekade roller och uppgifter som en del i hanteringen av olyckan, men precis som vid stora och omfattande räddningsinsatser föreligger även här en parallell krishantering bland många av samhällets aktörer. Förutom den statliga räddningstjänsten och utövande av geografiskt områdesansvar så är övertagande av räddningstjänsten en central fråga vid en sådan händelse som måste hanteras samlat av samma myndighet. Räddningstjänsterna i länet kommer att påverkas på flera sätt och det är nödvändigt att länsstyrelsen har möjlighet att kunna överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten om sådant behov uppstår. Utöver ledning på regional nivå krävs vid en kärnteknisk olycka omfattande stöd och samordning på nationell nivå där Länsstyrelsen ser att MSB har en naturlig roll.

Tillsynen över den kommunala räddningstjänsten ska vara kvar hos Länsstyrelserna

Länsstyrelsen delar inte utredarens förslag om att överföra tillsynen över den kommunala räddningstjänsten till MSB. Länsstyrelsen instämmer i att tillsynen kan utvecklas och förbättras men ser stora nackdelar i att lyfta bort tillsynen från det breda uppdrag som Länsstyrelsen har regionalt inom tillsyns- och beredskapsområdet, så som granskning av räddningstjänst vid Sevesotillsyn, räddningstjänst vid kärnteknisk olycka, beslut om farlig verksamhet, eldningsförbud



och skogsbrandsbevakning, samt överklagningsinstans för kommunal tillsyn. Om tillsynsuppgiften tas bort från Länsstyrelserna skapas otydlighet i ansvarsfördelningen och den regionala kompetensuppbyggnaden försvåras. Utredningen lyfter själva fram att det finns en sårbarhet för krishanteringssystemet om Länsstyrelsen fräntas tillsynsupdraget.

En negativ konsekvens av förslaget som länsstyrelserna även kan se är att viktig kunskap om lokala och regionala förhållanden kan gå förlorad med en centraliserad tillsynsorganisation. Det kommer att behöva byggas upp en organisation för regional tillsyn inom MSB samtidigt som länsstyrelserna även fortsättningsvis kommer att behöva ha kompetensen för de ovan nämnda uppgifterna. Det som utredningen ser som en brist i tillsynsrollen, den nära dialogen och kännedomen om de lokala förhållanden som råder, är en betydande framgångsfaktor vid både tillsyn som i det pågående arbetet med kommunerna inom flera områden än LSO. Kan den nära dialogen kompletteras med en ingripandemöjlighet från MSB så kommer möjligheterna till en effektivare och mer likvärdig räddningstjänst vara större än om länsstyrelserna fräntas uppdraget. Läger vi till en tydlig normgivande roll för MSB som central tillsynsmyndighet så uppnås flera av målen för en effektivare kommunal räddningstjänst. Länsstyrelsen välkomnar en förstärkt tillsynsvägledning från MSB.

Länsstyrelsen anser även att det blir problematiskt ur ett överklagandeperspektiv med en påverkad rättssäkerhet om MSB övertar tillsynen av kommunerna. Problemet kan uppstå när en kommun överklagar ett tillsynsbeslut från MSB, vilken utgör den enda statliga expertinstansen inom området.

Av utredningen framgår att endast någon enstaka kommun har varit positivt inställd till sin länsstyrelse, en bild som vi i Kalmar län inte känner igen oss i. Länsstyrelsen har fört dialog med kommunerna om utredningens förslag. Samtliga anger att otydliga nationella mål och avsaknad av medel är framträdande orsaker som har försvårat för länsstyrelsen att kunna utföra sitt uppdrag som tillsynsmyndighet. Elva av tolv kommuner ser att länsstyrelsen fortfarande kan ha kvar uppdraget att utöva tillsyn över kommunerna. Det viktiga anses vara att få till en förbättrad tillsyn där hela kedjan från lokal, regional till nationell nivå fungerar.

Länsstyrelsen vill även lyfta fram värdet av att utöva tillsyn och uppföljning för LSO och lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) på ett samlat sätt.



Vid samordnad tillsyn och uppföljning kan länsstyrelsen bedöma och diskutera kommunens samlade förmåga att hantera en större händelse. Detta har visat sig vara särskilt värdefullt vid uppföljning av komplexa räddningsinsatser med bred påverkan, exempelvis kemikaliebrand med utrymning av bostads- och handelsområden.

Övriga synpunkter och synpunkter i detalj

Bra med fortsatt målstyrning och handlingsprogram

Lännsstyrelsen ser positivt på att målstyrning och handlingsprogrammen blir kvar. Det är även en klok insikt att styrningen av räddningstjänstverksamheten och den olycksförebyggande verksamheten i en kommun har olika behov av styrning. Att de operativa handlingsprogrammen genom förslaget styrs upp i sin utformning är positivt för såväl sammanhållen planering som för tillsynsverksamheten. Att regleringen av de olycksförebyggande handlingsprogrammen möjliggör att de utformas och harmoniseras mot kommunens övriga styrdokument är positivt och nödvändigt för att få ett effektivt olycksförebyggande arbete i kommunerna.

Lännsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att särregleringen av hur handlingsprogrammen ska antas kan tas bort då detta redan regleras i annan lagstiftning. Det är dock viktigt att handlingsprogrammen, särskilt det olycksförebyggande, antas varje mandatperiod för att det ska kunna utgöra drivkraften i kommunernas arbete. Hela konstruktionen med att kommunernas olycksförebyggande regleras i ett dokument som mest berör räddningstjänstförvaltningen är dock problematiskt. Likaså att de flesta bestämmelserna i författningen berör brand som risk, men att handlingsprogrammen avser hela kommunens olycksförebyggande verksamhet. Lännsstyrelsen anser att dessa frågor inte har beaktats i utredningen.

Lännsstyrelsen delar utredningens förslag att kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort då åtgärden inte har haft önskad effekt. Förslaget om föreskrifter om kommunernas tillsyn över enskilda samt möjligheten att ta ut tillsynsavgift är positivt. Hela konstruktionen med att kommunernas olycksförebyggande regleras i ett dokument som mest berör räddningstjänstförvaltningen är dock problematiskt. Likaså att de flesta bestämmelserna i författningen berör brand som risk, men att handlingsprogrammen avser hela kommunens olycksförebyggande verksamhet. Lännsstyrelsen anser att dessa frågor inte har beaktats i utredningen.



Länsstyrelsen är positiv till införandet av ett övergripande mål inom det förebyggande området. För att målet ska få effekt krävs emellertid förtydliganden om hur målet ska tolkas och följas upp. Annars riskerar målet att inte få någon effekt.

Bra med tydligare roller och nomenklatur

Att räddningschefens roll förtydligas i förhållande till räddningsledarens och att räddningschefen tydligt ansvarar för verksamheten såväl under beredskapstid som vid räddningsinsats är positivt. Vidare anser länsstyrelsen att inget särskilt krav på samverkan mellan räddningstjänster behöver införas i författningstext, existerande skrivningar räcker om tillämpningen förtydligas. Länsstyrelsen är positiv till större geografiska samarbetsområden för räddningstjänst, men anser att sådana områden bör harmoniseras mot andra viktiga aktörer inom krisberedskapssystemet och totalförsvaret.

Det nya behörighetskravet för räddningschefen borgar för en mer enhetlig struktur kring räddningstjänstens högsta tjänstemannaledning. Dagens system medför risk för otydlighet kring det yttersta ansvaret då räddningschefsrollen är otydligt definierad. Undantag från kravet på kommunal anställning för inledande åtgärder i räddningsinsatsen och som kan utföras av andra än kommunens anställda räddningspersonal är positivt och kommer kunna leda till tidigare insatser och därmed avbruten skadestveckling vid flertalet olyckstyper.

Länsstyrelsen ser positivt på att räddningstjänsterna samarbetar kring ledningsorganisationer och att samverkan kan ske i större kluster men vill dock tillägga att samverkan med länsstyrelserna i dessa kluster är en nödvändighet utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar.

Förskrivningsrätten som föreslås för MSB kring nomenklatur, märkning av personal och resurser är ytterligare exempel som underlättar samverkan vid omfattande händelser.

Bra rekryteringsåtgärder, men för lite kring mångfald och jämställdhet

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag inom området personal och utbildning. Förslagen som syftar till att öka möjligen att rekrytera deltidsbrandmän är positiva och nödvändiga. Dock anser länsstyrelsen att utredningen skulle ha kunnat lyft fram frågorna kring jämställdhet och mångfald på ett tydligare sätt.



Länsstyrelsernas förslag till hur statens stöd och tillsyn kan utvecklas

Länsstyrelserna vill framföra följande alternativa förslag till utredningens förslag avseende statens stöd och tillsyn.

MSB ska främja efterlevnaden av LSO på nationell nivå och utöva tillsyn över statliga myndigheter om ingen annan gör det. Vidare ska MSB ta fram stöd på nationell nivå som länsstyrelser och kommuner kan använda i utvecklingen av räddningstjänsten.

En tillsynsvägledning för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna tas fram av MSB, en sådan uppdaterad och heltäckande tillsynsvägledning saknas idag.

Länsstyrelsen behåller tillsynen över kommunerna och den räddningschefsbeförhöllighet som föreslås i utredningen skulle kunna utgöra en tydlig kompetensprofil för länsstyrelsens tjänstemän som ansvarar för tillsynen över kommunerna.

Länsstyrelserna samarbetar om sådan expertkompetens som redan idag finns inom länsstyrelseorganisationerna. I en framtid kan en eventuell högre regional nivå vara en lämplig organisatorisk nivå för tillsynsexperter.

MSB har till utredningen framfört att man behöver mer än dubbelt så stor organisation som länsstyrelserna idag redovisar för uppgiften. En motsvarande ökning av resurser som utredningen föreslår att MSB får tillförs länsstyrelserna vilket möjliggör en kraftigt ökad kvalitet i tillsynen.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna kunna föreläggas att åtgärda brister med vite, ett förslag som kommer att kunna ge god effekt av den genomförda tillsynen.

Detta alternativa förslag skulle leda till följande effekter:

- Ökad kvalitet på tillsynen uppnås
- Tillsynen över kommunerna sker hos den statliga aktör som har bäst kontroll på de lokala förhållanden som den kommunala räddningstjänsten ska planeras utifrån
- Nivåerna centralt, regionalt och lokalt bibehålls
- Räddningstjänstfrågor hålls ihop med arbetet inom krisberedskap och civilt försvar



- MBS:s nationella expertroll blir tydlig och möjliggör att MSB även kan vara instans för överklagande av länsstyrelsernas tillsyn
- Den dubblering av kompetens som krävs både hos MSB och länsstyrelserna till följd av uppdelade uppgifter enligt betänkandet undviks

Länsstyrelserna är helt överens om att önskad effektivare tillsyn inom LSO kan uppnås utan att grundprinciperna med lokal, regional och central nivå i krisberedskapssystemet och totalförsvarsplaneringen behöver förändras. På sätt får hela landet en effektivare räddningstjänst som en naturlig del i vår samlade krisberedskap och vårt civila försvar.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Thomas Carlzon efter föredragning av beredskapsdirektör Ana Norlén. I den slutliga handläggningen har även krisberedskapshandläggare Dan Sundström medverkat.

Handlingen är signerad digitalt.

Thomas Carlzon

Ana Norlén