



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Länsstyrelsen i Västmanlands yttrande över betänkandet ”En effektivare kommunal räddningstjänst”, SOU 2018:54

Länsstyrelsen i Västmanland, härefter Länsstyrelsen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Länsstyrelsen lämnar här synpunkter på delar av utredningens förslag och bedömningar. Därutöver redovisar Länsstyrelsen alternativt förslag för att uppnå och åtgärda det som utredaren redovisar som brister.

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker delar av utredningens förslag men avstyrker en del andra förslag, vilka sammanfattas i följande:

- Det finns stora brister i utredningens förslag, bland annat genom avgränsningar i utredningen, såsom avsaknaden av räddningstjänst under höjd beredskap och kopplingen till krisberedskap samt att statlig räddningstjänst inte ingår.
- Krisberedskapsarbetet innehåller många olika komponenter varav räddningstjänst är en del.
- Avstyrker förslaget att överföra tillsynen över den kommunala räddningstjänsten till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Avstyrker förslaget att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.
- Anser att utbildningssystemet för räddningstjänstpersonal behöver utredas vidare i syfte att skapa ett modernt, ändamålsenligt och behovsanpassat utbildningssystem för hela räddningstjänstområdet.

Övergripande synpunkter

Utredningen innehåller många bra och konstruktiva förslag som kan leda till effektiviseringar av kommunal räddningstjänst. Länsstyrelsen anser dock att det är mycket problematiskt att utredningen inte har beaktat länsstyrelsernas roll och områdesansvar, varken i rådande krisberedskapssystem eller pågående totalförvarsplanering. Utredningen har inte heller tagit hänsyn till statlig räddningstjänst där ansvaret för kärntekniska olyckor åligger Länsstyrelsen. Flera överväganden, främst kring statens roll, hade blivit annorlunda om detta hade beaktats. Därmed finns stora brister i utredningens förslag.

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 hålla en uppdaterad lägesbild och samordna arbetet med krisberedskap inom länet.

Länsstyrelsen i Västmanland har, tillika med andra länsstyrelser i landet, samverkansorgan som engagerar berörda samhällsaktörer på olika organisatorisk nivå. Syftet är att genom samverkan och i samband med olika kriser och samhällsstörningar återställa ordningen snabbast möjligt. I Västmanland finns det sedan 2016 en skriftlig samverkansöverenskommelse mellan parterna inom ramen för U-Sam. I U-Sam finns det en operativ grupp som har veckovisa möten med målet att dels kontinuerligt hålla sig uppdaterade på gällande läge och dels förbereda sig för ev. kommande händelser under den kommande veckan. Det finns även ett regionalt råd som sammansatts av ledningarna för berörda organisationer; Länsstyrelsen, Region Västmanland, kommunerna i länet, Försvarmakten, Polisen, Räddningstjänstförbunden, SOS Alarm AB och Sveriges Radio Västmanland. Detta råd har som uppgift att stödja aktörer regionalt, säkerställa nödvändig samordning och vid behov fatta gemensamma beslut.

I händelse av samhällsstörningar, som berör länet, upprättas 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 med torka, värme och vattenbrist eller stormar, översvämningar eller epizootier.

Länsstyrelserna har uppgifter att vara sammanhållande för krisberedskapen under en kris men också före och efter. Erfarenhet och forskning visar att en effektiv och redundant hantering av kriser och stora olyckor gynnas av lokal- och personkännedom.

Ett stort antal specialister från olika kompetensområden ingår i krisorganisationen vid länsstyrelserna såsom lednings- och stabspersonal, geografisk information (GIS), veterinärer, jurister, miljöexperter, naturvårdsbrännare, naturvårdare, agronomer, kommunikatörer etc. Länsstyrelserna arbetar kontinuerligt och strukturerat för att de olika aktörernas roller ska vara inövade, kända och accepterade, både före, under och efter en inträffad händelse.

Ett bärande argument i utredningen har varit att göra stora och omfattande räddningsinsatser mer effektiva. Vid stora och omfattande räddningsinsatser föreligger nästan alltid, så som beskrivits ovan, 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 krishanteringen och själva räddningsinsatsen i betänkanudet. Länsstyrelsen menar att detta är en brist i utredningen och att flera övervägande 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 förmåga att stödja varandra under krishanteringsinsatser visades också tydligt både vid skogsbränderna i Västmanland, och andra delar av Sverige, under juni 2018. I samband med branden samlades personal med olika kompetenser från olika länsstyrelser för att säkerställa att krishanteringsinsatsen kunde pågå över en längre tid.

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

Länsstyrelsen är den högsta civila regionala totalförvarsmyndigheten 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.

Att utredningen inte haft uppdraget att beakta räddningstjänst under höjd beredskap gör att utredningen inte har beaktat ett av nationens viktigaste utvecklingsuppdrag, totalförvarsplaneringen. Länsstyrelserna anser att det är viktigt att det finns ett redundant och sammanhängande system från vardag till höjd beredskap. Under och inför ett väpnat angrepp och höjd beredskap kan flera 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.

Det är viktigt att Länsstyrelsen får behålla möjligheten att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst

Mot bakgrund av länsstyrelsernas nyckelroll i den regionala krisberedskapen delar Länsstyrelsen inte utredarens förslag om att 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 viktig komponent i arbetet med krishantering men att räddningstjänsten är en del bland flera. Detta blir särskilt tydligt utifrån kommunernas uppdrag i totalförsvaret och länsstyrelsernas uppdrag som högsta civila totalförvarsmyndighet.

Det finns en tydlig koppling mellan ansvaret för räddningstjänst vid kärnteknisk olycka och övertagande av kommunal räddningstjänst, vilket redan idag ligger hos länsstyrelserna. Ansvaren bör hänga ihop på och finnas hos samma myndighet.

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 och förbättrats avsevärt sedan 2014 vilket, påvisades inte minst i samband med hanteringen av de många skogsbränder som var i Västmanlands län under juni månad 2018 samt i hanteringen av skogsbranden i Gävleborgs och Dalarnas län 2018 visade.

Det är viktigt att tillsynen över den kommunala räddningstjänsten är kvar hos Länsstyrelsen

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. Exempel på områden är 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 Länsstyrelsen skapas otydlighet i ansvarsfördelningen och den regionala kompetensuppbyggnaden försvåras. Länsstyrelsen välkomnar förstärkt tillsynsvägledning från MSB.

Den räddningschefsbehörighet som föreslås i utredningen skulle kunna utgöra en kompetensprofil för Länsstyrelsens tjänstemän som ansvarar för tillsynen över kommunerna. Länsstyrelserna samarbetar om sådan expertkompetens som faktiskt redan idag finns inom länsstyrelsekollektivet. Ett borttagande av tillsynsuppgiften från Länsstyrelsen skapar otydlighet i ansvarsfördelningen och den regionala kompetensuppbyggnaden försvåras.

I sammanhanget kan nämnas att länsstyrelserna inom olika områden utvecklat en väl fungerande samverkan. Ett exempel är inom Seveso-området där det utvecklats en samordnatjänst på 50% för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet inom området. Ett annat exempel är Miljösamverkan Sverige som är ett samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar.

En negativ konsekvens av förslaget är att viktig kunskap om lokala och regionala förhållanden kan gå förlorad med en centraliserad tillsynsorganisation. Det mest negativa är framför allt att det kommer att behöva byggas upp en parallell organisation för regional tillsyn inom MSB samtidigt som länsstyrelserna även fortsättningsvis kommer att behöva ha kompetensen för ovan nämnda uppgifter. Till detta kommer att tillgången till kompetens inom området är ganska begränsad. Därutöver anser Länsstyrelsen även att det blir problematiskt ur ett överklagandeperspektiv. Problemet kan uppstå när en kommun överklagar ett tillsynsbeslut från MSB, vilken idag utgör den enda nationella statliga expertinstansen inom området.

Bra med fortsatt målstyrning och handlingsprogram

Länsstyrelsen 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 hos kommunerna. Länsstyrelsen 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.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet tas bort då de inte har haft önskad effekt. Förslaget om föreskrifter om kommunernas tillsyn över enskilda samt möjligheten att ta ut en tillsynsavgift är positivt. Hela konstruktionen med att kommunernas olycksförebyggande arbete regleras i ett dokument som mest berör räddningstjänstförvaltningen är dock problematiskt. Likaså att de flesta bestämmelserna i författningen har fokus på brand som risk. Vidare konstaterar Länsstyrelsen att handlingsprogrammen avser hela kommunens olycksförebyggande verksamhet. Länsstyrelsen 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 avsedd 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 samordning av räddningstjänsten i respektive län behöver införas som ett första steg, i de fall de inte redan är gjort, innan en samordning över länsgränserna tillämpas. 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 att kunna leda till tidigare insatser och därmed avbruten skadeutveckling vid flertalet olyckstyper.

Länsstyrelsen ser positivt på att räddningstjänsterna samarbetar kring ledningsorganisationer och att samverkan kan ske i större kluster, men anser att sådana områden bör harmoniseras mot andra viktiga aktörer inom krisberedskap och totalförsvaret. Föreskriftsrätten 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 överlag positivt på utredningens förslag inom området personal och utbildning. Förslagen som syftar till att öka möjligheten 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. Det finns problem inom rekrytering som inte har beaktats i utredningen. Utbildningssystemet för räddningstjänstpersonal behöver utredas mer i syfte att skapa ett modernt, ändamålsenligt och behovsanpassat utbildningssystem

för räddningstjänstområdet. I översynen ska hänsyn tas till räddningstjänst under höjd beredskap.

Länsstyrelsens förslag till hur statens stöd och tillsyn kan utvecklas

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

Det är viktigt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fortsatt främjar 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 räddningschefsbehörighet 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 faktiskt redan idag finns inom länsstyrelseorganisationerna. I en framtid kan en eventuell högre regional nivå vara en lämplig organisatorisk nivå för tillsynsexperten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 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 utredning 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 och likriktning av tillsynen inom Lagen om skydd mot olyckor uppnås.
- Tillsynen över kommunerna sker av den statliga aktör som har bäst insyn och kontroll över de lokala förhållandena som den kommunala räddningstjänsten ska planeras utifrån.
- Ansvars- och närhetsprincipen med nivåerna lokalt, regionalt och centralt bibehålls.
- Räddningstjänstfrågor hålls ihop med arbetet inom krisberedskap och civilt försvar.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps nationella expertroll blir tydligare och möjliggör att myndigheten även kan vara instans för överklagande av länsstyrelsernas tillsyn.
- Den dubbling 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 totalförvarsplaneringen behöver förändras. På detta sätt får hela landet en effektivare räddningstjänst som en naturlig del i vår samlade krisberedskap och vårt civila försvar.

I detta ärende, där landshövding Minoo Akhtarzand beslutat har handläggare i räddningstjänstfrågor Per Höglund varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även länsråd Ulrica Gradin samt avdelningschef Lars Brånn deltagit.



Minoo Akhtarzand
Landshövding



Per Höglund
Handläggare räddningstjänstfrågor

