



## Yttrande över remiss SOU 2018:54 - En effektivare kommunal räddningstjänst

### Sammanfattning

Räddningstjänsten Syd är remissinstans för betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)* och har berett sina medlemskommuner tillfälle att lämna synpunkter inför kommunalförbundets remissyttrande.

### Beslutsunderlag

Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 10 september 2018.  
Förslag till yttrande.  
Räddningstjänsten Syds skrivelse den 27 augusti 2018.  
Betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)*.

### Barnets bästa

Någon barnkonsekvensanalys har inte bedömts vara erforderlig i ärendet.

### Ärendet

#### Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att tillkalla en särskild utredare för att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Utredningen skulle analysera rådande förhållanden och föreslå åtgärder för att

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

De två verksamheterna bedrivs oftast i en organisation: den kommunala räddningstjänsten. I regeringens direktiv till utredningen konstaterades 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).

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

Utredningen har därför utgått från den rättsliga reglering som finns på området och lämnat förslag till åtgärder inom denna.

### Förslag

Den huvudsakliga kompletteringen av de nationella målen ska ske genom att kommunerna utformar lokalt anpassade verksamhetsmål i de handlingsprogram kommunerna är skyldiga att upprätta för både den olycksförebyggande verksamheten och räddningstjänsten, 3 kap. 3 § respektive 8 § LSO. Förutom verksamhetsmål ska kommunerna i handlingsprogram ange vilka risker som finns i kommunen som kan leda till räddningsinsatser. I det förebyggande programmet ska också anges hur verksamheten är ordnad och hur den planeras. 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. 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.

*Förslag:* Handlingsprogrammen bör även i fortsättningen vara kommunernas styrdokument. Handlingsprogrammets struktur ska nationellt likriktas för att underlätta jämförelser mellan kommuner och för att förbättra kvalitén i handlingsprogrammen. Åtgärderna bör framför allt åstadkommas genom att den centrala myndigheten på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om vad handlingsprogrammen ska innehålla och hur de ska struktureras.

*Förslag:* I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska det mer tydligt än i dag anges vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har för att möta de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunen ska för varje typ av sådan olycka redogöra för vilken förmåga kommunen har att genomföra räddningsinsatser. Kommunen ska också redogöra för förmågan att utföra flera samtidiga räddningsinsatser, genomföra omfattande räddningsinsatser och utöva ledning i räddningstjänsten.

Det är kommunfullmäktige som enligt gällande bestämmelser ska anta handlingsprogram för varje ny mandatperiod. I ett kommunalförbund ska handlingsprogram antas av den beslutande församlingen. Före antagande ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunerna

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

kan välja om de vill ha ett gemensamt handlingsprogram för både förebyggande verksamhet och räddningstjänst eller två separata program. En synpunkt som återkommande framförts är att beslutsprocessen för handlingsprogrammen inte överensstämmer med hur styrdokument vanligen beslutas i kommunerna. Det gäller både att det är kommunfullmäktige som beslutar om detta liksom att det är fråga om ett styrdokument som ska gälla i fyra år.

*Förslag:* Formerna för kommunernas beslut om antagande av handlingsprogram avregleras och kommunerna får således själva, utifrån regleringarna i kommunallagen (2017:725), bestämma hur handlingsprogrammen ska beslutas. Regleringen om samråd föreslås förändras så att inför betydande förändringar i handlingsprogrammet ska samråd ske med de myndigheter vars verksamhet särskilt berörs.

För byggnader och anläggningar där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet är enligt 2 kap. 3 § LSO ägaren, eller verksamhetsutövaren om det bedrivs farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO, skyldig att lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Utredningen har funnit att effekterna av den skriftliga redogörelsen som den i dag är utformad inte står i proportion till den administrativa börda den innebär, både för kommunerna och för de enskilda.

*Förslag:* Kravet i LSO 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 tas bort.

Utredningen finner att det finns brister och skillnader i den kommunala tillsynen över enskilda och att den behöver utföras enhetligare i landet. Utredningen anser att närmare reglering av kommunernas förebyggande verksamhet bör undvikas. Samtidigt behövs ett annat sätt att inrikta såväl enskildas som kommunernas förebyggande åtgärder när den skriftliga redogörelsen utmönstras. Av rättssäkerhetsskäl bör också kommunal tillsyn av enskilda utföras på liknande sätt över hela landet.

*Förslag:* 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.

*Förslag:* MSB får bemyndigande att föreskriva hur tillsyn ska planeras och utföras.

Dimensioneringen av kommunal räddningstjänst styrs i hög grad av föreskrifter om rök- och kemdykning som utfärdas av Arbetsmiljöverket. Utredningen menar att föreskrifterna hindrar

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

effektiva räddningsinsatser i två avseenden; dels kan en annan bemanning än den som följer av föreskrifterna vara mer effektiv när det gäller andra arbetsuppgifter än den förhållandevis sällan förekommande rökdykningen, dels hindrar föreskrifterna en effektiv räddningsinsats utifrån den drabbades behov när rökdykning med små risker skulle kunna ske med en mindre bemanning. Utredningen menar att det finns behov av en grundlig och förutsättningslös utredning av hur en framtida reglering bör utformas för att säkerställa brandmännens arbetsmiljö utan att mer än nödvändigt inskränka utrymmet för kommunerna att genomföra effektiva räddningsinsatser.

*Förslag:* Arbetsmiljöverket ska få i uppdrag att i samverkan med andra utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende.

Utredningen gör bedömningen att för att kommunala räddningstjänster och andra aktörer som samverkar med kommunal räddningstjänst ska känna igen sig och effektivt kunna samverka med andra kommunala räddningstjänstorganisationer behövs det gemensamma utgångspunkter för organisation och ledning på framför allt skadeplats, men även på högre ledningsnivåer.

*Förslag:* De kommunala räddningstjänsternas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter. MSB ska kunna meddela föreskrifter i bägge dessa avseenden.

Att kommunerna ska samverka med varandra när de bedriver brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst är en målsättning som uttrycks upprepade gånger i LSO. Regeringen har i direktiven till utredningen uttalat att det är av stor vikt att samverkan mellan kommunerna förstärks, utvecklas samt blir mer sammanhållen och enhetlig för att en effektiv förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska kunna bedrivas med hög kvalitet i hela landet. Den existerande samverkan mellan kommuner är enligt utredningens bedömning ofta välfungerande och det skulle skapa onödiga problem att bryta upp dagens strukturer. Utredningen väljer därför att bygga på de befintliga samverkansstrukturerna. Kommunerna ska ha förmågan att dygnet runt utöva övergripande ledning. I praktiken måste det föreslagna kravet uppfyllas genom någon form av samverkan men kommunerna får själva frihet att välja hur kravet ska uppfyllas.

*Förslag:* Det införs en bestämmelse i LSO enligt vilken kommunerna i sitt ledningssystem ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten. Om flera kommuner samverkar för att

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

åstadkomma detta ska ledningen utövas gemensamt för kommunerna.

Enligt dagens regler är räddningschefen räddningsledare men får utse någon annan att vara det. Utredningen menar att räddningschefens och räddningsledarens roller behöver 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.

*Förslag:* Förändringar i regleringarna om räddningschefens och räddningsledarens ansvar samt om fördelningen av de särskilda befogenheterna enligt LSO. Räddningschefen ansvarar för räddningsledning i kommunen. En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare som utses av räddningschefen. Räddningschefen ska fatta de beslut som ankommer på räddningsledningen men befogenheterna ska kunna delegeras och vidaredelegeras till personer som är behöriga att vara räddningsledare. Det ska också regleras att det är räddningsledningen som ska besluta att inleda en räddningsinsats.

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd. Utredningen har övervägt om det finns anledning att delvis ta bort det kravet men menar dock att skälen mot en sådan förändring överväger. Personal i kommunens organisation för räddningstjänst ska således även i fortsättningen som huvudregel vara anställda i en kommun eller ett kommunalförbund. Nuvarande undantag från huvudregeln ska finnas kvar och kompletteras, för att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom ett ökat nyttjande av samhällets samlade resurser, med ytterligare ett undantag.

*Förslag:* Kommunen får träffa avtal med andra om att utföra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.

LSO:s utformning i dag öppnar för att utse annan person än någon som är kommunalt anställd till räddningsledare. Enligt utredningens mening bör alla kommunala räddningsinsatser stå under direkt kontroll av offentligt anställda personer och myndighetsutövning bör inte utövas av privat anställda annat än om det finns goda skäl för detta och det bör i så fall uttryckligen regleras. Det är därför lämpligt att räddningsledaren är kommunalt anställd. Med förslagen om ett flexiblere system för att fördela befogenheterna enligt LSO och ytterligare ett undantag från kravet på kommunal anställning blir det

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

än mer viktigt att säkerställa att räddningsinsatser leds och myndighetsutövning utövas av personer som står i offentlig tjänst.

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

Räddningschefen har en mycket viktig ställning som ansvarig för räddningstjänstverksamheten i en kommunal räddningstjänstorganisation. Utredningen gör bedömningen att det finns behov av ett formellt behörighetskrav för den befattningen. Detta bör ta sin utgångspunkt i utbildning. Ett sådant krav kan medföra svårigheter att rekrytera räddningschefer, särskilt för mindre kommuner, men de kan enligt utredningen lösas genom utökad samverkan med andra kommuner.

*Förslag:* Utredningen föreslår att MSB får 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.

Utbildningen av räddningstjänstpersonal sker främst genom MSB-utbildningar. Dessa ges på olika nivå men är inte i något fall högskoleutbildning. Ett undantag i utbildningssystemet av räddningstjänstpersonal är att brandingenjörer utbildas på Lunds tekniska högskola och Luleå tekniska universitet samt sedan har möjlighet att gå MSB:s ett år långa påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer. Utbildningen i skydd mot olyckor (SMO) är en eftergymnasial utbildning som syftar till att ge kompetens att arbeta inom området för räddning och säkerhet. MSB riktar utbildningen framför allt till personer som vill arbeta som heltidsanställd inom kommunal räddningstjänst. MSB får göra urvalet på grunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov och särskilda skäl. Det är många fler som söker utbildningen än som antas till denna och hur urval av de som antas ska ske är därför viktigt.

*Förslag:* Dagens urvalsgrunder till SMO-utbildningen kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning.

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem. Problemen att rekrytera och behålla deltidsbrandmän har uppmärksammats vid ett flertal tillfällen av olika aktörer och problemen har i grunden varit av i huvudsak samma karaktär under lång tid. Kommunerna är ansvariga för räddningstjänst inom sitt geografiska område och utredningen menar att kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen måste ta ansvar för personalförsörjningen av deltidsbrandmän. MSB som central förvaltningsmyndighet lämnar också stöd till kommunerna inom

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

ramen för sitt allmänna uppdrag. Utredningen menar att frågan behöver en tydlig central funktion som kan lämna stöd till kommunerna. Utredningen anger vidare att anställningen som deltidsbrandman är särpräglad och att de sociala trygghetssystemen är inte anpassade för en sådan anställning. Arbetet förutsätts bedrivas i huvudsak vid sidan av en ordinarie heltidsanställning. Arbetsvillkoren är alltså sådana att anställningen är avsedd att vara ett extra arbete och inte en deltidsanställning som det begreppet normalt används. Det är i första hand förhållandet till reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som inverkar negativt på personalförsörjningen.

*Förslag:* MSB får en särskild uppgift att stödja kommunerna i fråga om personalförsörjning av deltidsbrandmän.

*Förslag:* Det ska införas ett undantag för deltidsbrandmän vid beräkning av arbetslöshetsersättning: Vid beräkning av dagpenningbelopp ska hänsyn inte tas till arbete som avser beredskap och övning i en anställning för att upprätthålla beredskap att göra uttryckningar i en kommunal organisation för räddningstjänst enligt LSO.

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

*Förslag:* MSB ges en särskild uppgift att stödja kommunerna i arbetet för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt även i övrigt ökad mångfald i kommunernas organisationer för att utföra uppgifterna enligt LSO.

Med LSO infördes en målstyrning av kommunernas verksamheter för skydd mot olyckor som ska ta sin utgångspunkt i nationella mål. Staten utövar tillsyn över kommunerna genom länsstyrelserna, inom respektive län, och MSB, den centrala tillsynen. Utöver den egentliga tillsynen ska länsstyrelserna stödja kommunerna med rådgivning och information. I förarbetena anfördes särskilt att modellen med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Utredningen bedömer att det finns tydliga brister med den nuvarande statliga tillsynen över kommunerna. Enligt utredningens mening har en effektiv statlig tillsyn över kommunerna mycket att vinna med en koncentrerad till färre tillsynsmyndigheter. Samtidigt finns det fördelar med att tillsynen över kommunerna sker av samtliga länsstyrelser, t.ex. den regionala och lokala förankringen. Utredningen menar att MSB har bäst förutsättningar att ordna en effektiv statlig tillsyn av kommunerna samt stödja dem med råd och information. Det bör

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

enligt utredningen vidare preciseras vilka uppgifter MSB ska ansvara för.

*Förslag:* MSB ska på nationell nivå främja efterlevnaden av LSO. MSB ska samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information. Myndigheten ska utöva tillsyn över kommunerna.

Enligt LSO har regeringen i dag befogenhet att ändra kommuners handlingsprogram. Avsikten är enligt förarbetena att regeringen ska ändra handlingsprogram endast som yttersta utväg efter att kommunerna inte rättat sig efter länsstyrelsens påpekanden. Enligt utredningens mening är bestämmelsen otidsenlig, en ineffektiv sanktion och sällan använd. För att regelverket ska bli effektivt finns det däremot behov av tydligare befogenheter för tillsynsmyndigheten.

*Förslag:* Möjligheten för regeringen att vid mycket allvarliga brister inom en kommuns förebyggande verksamhet eller räddningstjänst kunna besluta om ändring i en kommuns handlingsprogram tas bort. MSB ges möjlighet till ingripande mot kommunerna i form av föreläggande att åtgärda brister inom förebyggande verksamhet eller räddningstjänst. Ett sådant föreläggande får förenas med vite när en kommun inte följt ett tidigare utfärdat föreläggande eller det annars föreligger särskilda skäl.

Utredningen har vidare analyserat regleringen som i dag ger länsstyrelserna möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser överta kommunal räddningstjänst och finner att staten även i fortsättningen bör ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst men att bestämmelsen i LSO som reglerar detta bör förtydligas och begränsas. Förutsättningarna för övertagande bör närmare anges i lag.

*Förslag:* MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl.

MSB tillhandahåller nationella stödresurser. Utredningen anser att regleringen i grunden är ändamålsenlig men ser också behov av förtydliganden.

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

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.

*Förslag:* Kommunen ska sända in en redogörelse för olycksundersökningen till MSB och MSB ska sammanställa de insända redogörelserna.



2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

## Ekonomiska konsekvenser

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

## Kommunkontorets kommentarer

Traditionellt har den operativa/reaktiva räddningstjänstverksamheten hållits högst och det är positivt att den förebyggande verksamheten nu skjuts fram. Kommunkontoret delar utredningens bedömning att det är lämpligt att ett nationellt förebyggande mål omfattar hela den olycksförebyggande verksamheten men det bör ändå påpekas att utredningen har gått längre än sitt uppdrag som var begränsat så att kommunernas verksamhet för att verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder inte omfattades av uppdraget.

Beträffande vad som ska redovisas i handlingsprogrammet ska kommunen liksom tidigare bl.a. ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser samt enligt förslaget förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka. Skrivningen "varje typ av sådan olycka" är för omfattande. Det görs här ingen värdering av vilken risknivå som ska hanteras, dvs. hur sannolik en händelse är och vilka konsekvenser den kan få, vilket kan få till följd att även små kommuner förväntas ha en förmåga att analysera och hantera händelser med extremt låg sannolikhet.

Det är bra att kommunen i sitt handlingsprogram ska redovisa förmågan att utföra omfattande räddningsinsatser. Man bör här trycka på både materiella och personella resurser och inte begränsa sig till att beskriva ledningsförmåga vid omfattande räddningsinsatser, som utredningen tycks prioritera högst.

Beträffande utredningens förslag att kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats, så bör begreppet "inledande" definieras tydligare än vad som görs i betänkandet.

2018-09-10

Diarienummer

KS 2018/0617

Det är positivt att rökdykarföreskrifterna ses över. Dessa är i dag allt för styrande avseende dimensionering av räddningstjänststyrkorna och det finns nya taktiker och tekniker som kan ersätta rökdykning på ett effektivt sätt.

Likformighet i märkning av klädsel och fordon underlättar för samverkande parter i räddningsinsatser.

Det är viktigt att rekrytering av deltidsbrandmän ses över och underlättas samtidigt som att trygghetssystemen, såsom arbetslöshetsförsäkring, anpassas efter denna anställningsform.

Utredningen föreslår att MSB ska vara stödjande mot kommunerna, samtidigt som den ska utöva tillsyn över verksamheten. Det är inte lämpligt att dessa båda uppgifter tillkommer samma myndighet utan tillsynsuppdraget respektive stödfunktionen bör i stället särskiljas.

## **Förvaltningens förslag till beslut**

### ***Kommunstyrelsen föreslås besluta***

att till Räddningstjänsten Syd översända upprättat förslag till yttrande.

Carin Hillåker  
Tf. kommundirektör

Jesper Jacobsson  
Chefsjurist/Administrativ chef

*Beslut expedieras till:*

Kommunkontoret, administrativa avdelningen  
Kommunkontoret, hälsa, trygghet och säkerhet  
Räddningstjänsten Syd  
Akten