



TJÄNSTESKRIVELSE

2018-10-08

Kommunstyrelsens kontor

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2018 -10- 11	
Dnr	Rnr

Kommunstyrelsen

**Yttrande över remissen "En effektivare kommunal räddningstjänst"
(SOU 2018:54)**

Dnr: KS 18/279

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst(SOU 2018:54) på remiss från Justitiedepartementet. I betänkandet presenteras flera förslag på förändringar för att kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst ska bli mer effektiv. Förslagen i betänkandet redovisas översiktligt i bifogad PM.

Södertörns Brandförsvarsförbund (SBFF) har upprättat ett remissvar som i allt väsentligt stödjer utredningens förslag men där också ett antal invändningar framhålls. Kommunstyrelsens kontor bedömer att det yttrande man har upprättat på brandförsvarsförbundet är väl genomarbetat. Vi delar de synpunkter som framförs i förbundets yttrande. Kommunstyrelsen föreslås därför anta förbundets yttrande som sitt och överlämna detta som yttrande från Södertälje kommun till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2018-10-08

Södertörns brandförsvarsförbunds förslag till remissvar

PM Kommunstyrelsens kontors sammanfattning av utredningens förslag

Betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst, sammanfattning

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen antar Södertörns brandförsvarsförbunds yttrande som sitt och överlämnar detta som yttrande från Södertälje kommun till Justitiedepartementet som Södertälje kommuns yttrande över betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54).

Rickard Sundbom

Stadsdirektör

Per Tegel

Säkerhetschef

Beslutet skickas till:

Justitiedepartementet inkl yttrande

Kommunstyrelsens kontor/Säkerhetsavdelningen

Akten



PM

2018-10-08

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen

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

Dnr: KS 18/279

Sammanfattning av utredningens förslag

Likformiga styrdokument

Handlingsprogrammen behöver bli mer konkreta, likformiga och möjliga att följa upp utan att kommunernas verksamheter blir alltför detaljstyrda. Utredningen föreslår att handlingsprogrammets struktur ska likriktas nationellt, framförallt genom att den centrala myndigheten på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), får meddela föreskrifter om detta. Det underlättar jämförelser av kommunernas förmåga och förbättrar kvalitén i handlingsprogrammen. Samtidigt som kraven på handlingsprogrammen skärps föreslår utredningen att formerna för kommunernas beslut om antagande av handlingsprogram ska avregleras.

Förändrad styrning av förebyggande verksamhet

Det föreslås att det i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (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. Ett nationellt mål understryker också att den förebyggande verksamheten är lika viktig som räddningstjänstverksamheten.

Fokus på riskanalys och förmåga i räddningstjänstverksamhet

Utredningen föreslår att det i handlingsprogrammet ska redovisas vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som det finns risk för i kommunen. Det måste i hela landet finnas en beredskap för att hantera omfattande eller komplicerade räddningsinsatser, även om de är sällan förekommande. I de fallen ska en ledningsorganisation kunna bygga ut och externa resurser tas emot. Hur en sådan situation ska hanteras bör planeras i förväg. Kommunerna ska därför ange förmågan att utföra omfattande räddningsinsatser i handlingsprogrammet.

Möjligheter till effektivare räddningsinsatser

Arbetsmiljöverket föreslås få i uppdrag att i samverkan med andra utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende. För att åstadkomma snabbare

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

Bättre förutsättningar för samverkan med andra

Både vid tillförande av externa resurser och vid samverkan med aktörer med samtidiga uppdrag finns mycket att vinna på att de andra aktörerna vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst. Därför föreslår utredningen att de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter.

Utvecklad samverkan mellan kommunerna

Utredningen föreslår att kommunerna i sitt ledningssystem ständigt ska upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten. I praktiken måste kravet uppfyllas genom någon form av samverkan men kommunerna får själva frihet att välja hur kravet ska uppfyllas. Det kan till exempel röra sig om att flera kommuner i samverkan har en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

Förändrad reglering av ledningen i räddningstjänsten

Utredningen föreslår förändringar i regleringarna om räddningschefens och räddningsledarens ansvar samt omfördelning av de särskilda befogenheterna (t.ex. ingrepp i annans rätt) enligt LSO. Tydliggörande av räddningschefens och räddningsledarens roller där befogenheterna ska kunna fördelas på flera befattningshavare i räddningsledningen. Befogenheterna bör utgå från räddningschefen och delegeras av honom eller henne till olika befattningshavare som uppfyller kraven för att vara räddningsledare.

Behörighetskrav för räddningschefen och bättre ledningsutbildning

Behörighetskrav för räddningschefer bör införas och ta sin utgångspunkt i utbildning enligt utredningen. Den utbildning som i befintligt utbildningssystem är lämplig för ett sådant behörighetskrav är en brandingenjörsexamen tillsammans med MSB:s påbyggnadskurs i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Dock bör det enligt utredningen finnas fler vägar till behörighet som räddningschef som inte bygger på en brandingenjörsexamen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att MSB bör få i uppdrag att se över utbildningssystemet för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal. Det närmare behörighetskravet för räddningschefen bör bestämmas och införas när MSB:s utredning är klar.

Viss utveckling av utbildningsverksamheten i övrigt

Utredningen föreslår att dagens urvalsgrunder till SMO-utbildningen bör kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning.

Förbättrad personalförsörjning av deltidsbrandmän

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem. Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för räddningstjänsten är kommunernas ansvar. Det gäller kommunen som helhet och inte bara

räddningstjänstorganisationen. Utredningen föreslår att MSB får en särskild uppgift att stödja kommunerna i fråga om personalförsörjning av deltidsbrandmän. Utredningen föreslår att huvuddelen av arbete som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning.

Ökad jämställdhet och mångfald

Kommunerna som arbetsgivare har det primära ansvaret för att öka jämställdhet och mångfald inom räddningstjänsten. Många kommuner tar ansvar genom åtgärder som kan tjäna som goda exempel för andra. MSB har också varit en drivande aktör i arbetet för jämställdhet och mångfald och bedriver fortfarande ett aktivt arbete. Utredningen föreslår att MSB ges en särskild uppgift att verka för jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst för att säkerställa kontinuitet i myndighetens arbete.

Utveckling av statens tillsyn och stöd

Statens tillsyn av kommunerna utövas inom länet av länsstyrelsen och av MSB på central nivå. Länsstyrelserna och MSB har också fler uppgifter enligt LSO och andra närliggande författningar. Den statliga tillsynen är inte tillräckligt effektiv enligt utredningen. Det är ett komplext tillsynsområde och alla dagens 21 länsstyrelser har inte tillräckligt med resurser och kompetens för uppgiften. Utredningen har särskilt övervägt tre alternativ till åtgärder. Fortsatt ansvar hos 21 länsstyrelser men med väsentligt förstärkta resurser och tydligare styrning. 6 länsstyrelser som tar över ansvaret i linje med Indelningskommitténs och Försvarsberedningens nyligen lämnade förslag om organisering på närliggande områden. Tillsyn och stöd samlas hos MSB. De tre alternativen har alla sina för- och nackdelar. Utredningen föreslår att MSB ska utföra tillsyn av och ge stöd till kommunerna. Hos myndigheten kan resurser och kompetens samlas för en effektiv statlig tillsyn.

Utredningen föreslår också att MSB ska få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister. Föreläggandena ska kunna utfärdas vid vite om det föreligger särskilda skäl. Det krävs för att ge tillsynsmyndigheten tillräckliga ingripandemöjligheter och får också ersätta regeringens nuvarande möjlighet att ändra kommunernas handlingsprogram.

Utredarna föreslår vidare en rad förslag på hur MSB:s roll i LSO ska förtydligas för att skapa en effektivare räddningstjänst vid särskilt omfattande räddningsinsatser.

Per Tegel

Säkerhetschef

Handläggare: Per tegel
Säkerhetschef
Säkerhetsavdelningen
Telefon (direkt): 08-523 05 31 31
E-post: per.tegel@sodertalje.se



2018-09-17

Justitiedepartementet

Yttrande avseende betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst, Ju2018/03485/L4

Sammanfattning

Södertörns brandförsvärsförbund styrker i allt väsentligt utredningens förslag. Det är för det svenska samhället och dess medborgare att intentionerna i utredningen genomförs. I synnerhet är följande viktigt att uppnå:

- Kraven på ökad samverkan mellan kommuner och att dessa är anslutna till ett ledningssystem med en förmåga som avspeglar riskerna.
- En fungerande statlig tillsyn över kommunens utförande.
- Ett förtydligande av mål för den förebyggande verksamheten.
- Att frågan om jämställdhet stärks i MSBs uppdrag.

Vi vill lämna synpunkter enligt följande:

- Vi anser att föreslaget fokus på förebyggande arbete mot skadade och döda i samband med brand är för snävt och samhällsviktiga verksamheter saknas i prioriterade områden.
- Vi anser att MSB ska understödja länsstyrelserna i samband tillsyn av kommunal verksamhet och övertagande av räddningsinsats. Länsstyrelsen ska dock bära ansvaret.
- Det är viktigt att ev föreskrifter avseende kommunala ledningssystem tar höjd för att behov och systemstorlek kommer att variera över landet även i framtiden, och i detta får inte kommande föreskrifter bli ett hinder.

Utveckling av synpunkter

Södertörns brandförsvarsförbund anser att förmågan avseende räddningstjänst varierar för mycket mellan Sveriges kommuner. Många håller en tillräckligt bra förmåga, medan andra är för svaga. Observationen gäller både förebyggande och skadeavhjälpande arbete, och i kombination med den bristfälliga och tandlösa tillsynen staten idag bedriver över kommunerna kan brister få kvarstå över tid. Ett fåtal av förslagen skapar nya frågor där vi önskar alternativa formuleringar för att nå bästa effekt.

Säkra förmåga till hantering av stora och samtidiga räddningsinsatser

Stora insatser under sommaren 2018 påvisar tydligt behovet av åtgärder enligt stycke 7.3 och 7.4 och 10.6.2. Dessa är kritiska för att öka förmågan att hantera stora **räddningsinsatser** i riket.

Statens tillsyn över kommunerna måste stärkas

Vi delar helt analysen i kap 10 om den bristande förmågan till tillsyn över kommunerna. Att säkra att tillsyn genomförs på ett bra sätt och att det finns tillräckliga sanktionsmöjligheter enligt 10.2.5 är mycket viktigt. Dock, att flytta ansvaret till MSB bedömer vi inte automatiskt löser frågan. Frågan handlar om tillgång till kompetens och har också en relation till övriga uppdrag inom länsstyrelsens ansvarsområde (geografiskt områdesansvar). Att en fungerande tillsyn kommer till stånd är kritiskt, men vi vill förorda att den genomförs av länsstyrelsen med ett tydligare stöd från MSB.

Ett nationellt mål avseende förebyggande verksamhet är positivt men för snävt formulerat (5.4)

Södertörns **brandförsvarsförbund** delar uppfattningen att det finns stora vinster i att samordnat utföra både förebyggande och **skadeavhjälpande** arbete. Ett nationellt mål för den förebyggande verksamheten förtydligar detta.

Målets utformning ger stark tonvikt på människor liv och hälsa. Endast en mycket liten andel av det totala antalet bränder, och i ett fåtal typmiljöer, innehåller denna risk. Utöver direkta egendomskostnader som är en konsekvens av alla bränder måste också risken för utebliven **samhällsfunktionalitet** och omfattande miljöskador beaktas. Vi ser därför en fara i att betona enbart liv och hälsa, och vill därför tillföra anläggningar där brand skulle få stora samhällskonsekvenser som prioriterade grupp. Vårt förslag stödjer även en ökad robusthet för totalförsvaret.

Föreskriftsrätt avseende kommunala ledningssystem får inte äventyra möjlighet till regional anpassning (6.7)

Utredningen syftar till att skapa en ökad enhetlighet avseende ledning av kommunal räddningstjänst. Dock, även vid utökat samarbete mellan kommuner är det osannolikt att respektive region kommer att uppfatta samma behov och ha tillgång till samma resurser. Exempelvis innehåller Stockholmsregionen flera miljoner invånare och särskilda riskobjekt medan ett regionalt samarbete på annan plats kan komma att inkludera ett antal hundra tusen och färre riskobjekt. Detta hindrar inte gemensam nomenklatur, men det är viktigt att inte MSB utformar föreskrifter som förhindrar regional anpassning avseende exempelvis antal ledningsnivåer.

Jämställdhet

Trots aktiviteter hos både MSB och i kommunerna under många år, är fortfarande den kommunala räddningstjänsten mycket ojämnställd både avseende faktisk könsfördelning men också utifrån vår förmåga att locka och behålla kvinnor. Utöver ett perspektiv grundat i mänskliga rättigheter där båda könen ska ha samma möjligheter har inte svensk räddningstjänst råd att medvetet eller omedvetet stänga ute halva rekryteringsgrunden. Vi står inför omfattande utmaningar avseende kompetensförsörjning.

Södertörns brandförvarsförbund

Anders Edstam

En effektivare kommunal räddningstjänst

Betänkande av 2017 års räddningstjänstutredning

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:54

Sammanfattning

Olyckor är ett samhällsproblem som medför mänskligt lidande, miljöpåverkan och stora samhällsekonomiska förluster. Varje år omkommer 3 000 personer i olyckor, varav 100 personer i bränder. Samhällskostnaderna för olyckor uppgår till cirka 60 miljarder kronor årligen. Av detta utgör kostnader för bränder ungefär 6 miljarder kronor.

Kommunal räddningstjänst bedriver olycksförebyggande verksamhet och genomför räddningsinsatser för att minska skador till följd av bränder och andra olyckor. Dessutom verkar kommunal räddningstjänst tillsammans med andra aktörer för ökad säkerhet och trygghet.

I framtiden kan olyckorna bli större och mer komplexa till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Enskilda olyckor kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort. Exempelvis har kostnaderna för skogsbranden i Västmanland år 2014 uppskattats till nästan en miljard kronor.

Utredningen lämnar förslag för en effektivare kommunal räddningstjänst som skapar bättre förutsättningar att förebygga olyckor och minska skador till följd av olyckor.

Uppdraget och utgångspunkter

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet ur ett brett effektivitetsperspektiv. De två verksamheterna bedrivs oftast i en organisation: den kommunala räddningstjänsten. I regeringens direktiv till utredningen konstateras att kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst i flera avseenden fungerar väl. Det finns inte heller behov av genomgripande förändringar av den centrala lagstiftningen på området som är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Den kommunala räddningstjänsten är kommunernas ansvar och kommunernas intresse. Kommunerna ska också enligt principen om det kommunala självstyret ges frihet att utforma sina verksamheter. Samtidigt har staten ett ansvar för säkerhet och likvärdighet i hela riket. I den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102) fanns detaljerade regler som begränsade kommunernas handlingsfrihet. Med LSO infördes målstyrning och staten anger i dag ramarna för den kommunala räddningstjänsten med utgångspunkt i allmänt formulerade nationella mål. Kommunerna ska själva utifrån lokala förhållanden sätta närmare mål. Kommunerna har sin egen styrprocess med intern kontroll och kommunal revision medan staten lämnar stöd och utför tillsyn. Vi menar att dessa principer om målstyrning och ansvarsfördelning som LSO bygger på alltjämt i huvudsak ska vara bärande.

Vi bedömer dock att kommunernas och statens styrning behöver skärpas. Det finns i flera avseenden behov av förändrade regler framför allt för att utveckla samordning av kommunerna. Behovet av samordning gör sig särskilt starkt gällande i räddningstjänstverksamheten där samverkan måste ske regionalt och nationellt samt med många olika aktörer i brådskande situationer. Även i den brandförebyggande verksamheten finns ett behov av samordning. Statens tillsyn är också en viktig del av en fungerande målstyrning och den har inte varit tillfredställande. Även statens stöd till kommunerna bör utvecklas. Vi lämnar mot den bakgrunden ett antal förslag om författningsändringar och andra åtgärder.

Likformiga styrdokument

De nationella målen är inte tillräckligt konkreta för att ge närmare vägledning åt kommunerna om vilken förmåga de bör ha i verksamheterna. Den närmare styrningen ska framför allt ske genom kommunernas egna handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänstverksamheten. Dessa dokument håller inte alltid tillräcklig kvalitet.

Handlingsprogrammen behöver bli mer konkreta, likformiga och möjliga att följa upp utan att kommunernas verksamheter blir alltför detaljstyrda. Utredningen föreslår att *handlingsprogrammets struktur ska nationellt likriktas*, framför allt genom att den centrala myndigheten på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

(MSB), får meddela föreskrifter om detta. Det underlättar jämförelser av kommunernas förmåga och förbättrar kvalitén i handlingsprogrammen. Det ger även staten bättre förutsättningar för att utveckla sitt stöd till kommunernas upprättande av handlingsprogram och för att utöva tillsyn.

Samtidigt som kraven på handlingsprogrammen skärps föreslår utredningen att *formerna för kommunernas beslut om antagande av handlingsprogram ska avregleras*. Enligt nuvarande bestämmelser ska kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod fatta beslut om handlingsprogram. Det är en detaljreglering som inte är anpassad till övriga kommunala styrprocesser och har lett till problem.

Förändrad styrning av förebyggande verksamhet

I LSO finns ett krav på enskilda att ge in en skriftlig redogörelse för brandskyddet i vissa fastigheter och anläggningar där risken för brand eller konsekvenserna av brand är särskilt stora. Regleringen har inte fått den betydelse som det var tänkt och vi föreslår därför att *kravet på skriftlig redogörelse tas bort*.

LSO har ett gemensamt övergripande nationellt mål för både den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. Dessutom finns ett särskilt nationellt mål för räddningstjänstverksamheten, men inte för den förebyggande verksamheten. Vi föreslår att det i LSO införs ett nationellt mål: *Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador*. Målet framhåller att det är effektiva åtgärder, oavsett form av åtgärder, som ska utföras. Det är särskilt viktigt att förhindra att människor omkommer i bränder och andra olyckor samt att olyckorna får andra allvarliga konsekvenser. Ett nationellt mål understryker också att den förebyggande verksamheten är lika viktig som räddningstjänstverksamheten.

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

Fokus på riskanalys och förmåga i räddningstjänstverksamhet

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

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

Möjligheter till effektivare räddningsinsatser

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

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

räddningstjänstpersonal för att göra förstahandsåtgärder i väntan på räddningstjänsten (IVPR).

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd, vilket kan utgöra ett problem för vissa komplement. Det finns i dag några undantag från kravet på kommunal anställning. För att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom nyttjande av samhällets samlade resurser föreslår utredningen ett undantag till. *Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.*

Bättre förutsättningar för samverkan med andra

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

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

En kommunal räddningstjänstorganisation kan också få förstärkning av externa resurser för att genomföra sin räddningsinsats. Dessa kan komma från andra kommunala räddningstjänster, Försvarsmakten, statlig räddningstjänst, frivilligorganisationer, företag och många andra aktörer både nationellt och internationellt. I dag varierar utformningen av de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem, det vill säga de utgångspunkter och den ordning som i vid bemärkelse gäller för att åstadkomma ledning. Till exempel varierar det vilka befattningar som finns i olika organisationer. Vidare ser märkning av personalens arbetskläder och av utrustning olika ut.

Både vid tillförande av externa resurser och vid samverkan med aktörer med samtidiga uppdrag finns mycket att vinna på att de andra aktörerna vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst.

Vi föreslår därför att *de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter.*

Utvecklad samverkan mellan kommunerna

Vid medelstora, komplicerade eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser är det många kommuner som har för små organisationer för att själv klara av insatserna. Vid de allra mest omfattande räddningsinsatserna är det ingen organisation som har tillräckliga resurser för att själv genomföra räddningsinsatsen.

Därför behövs en utvecklad samverkan som är etablerad i vardagen. I första hand behöver kommunerna samverka med varandra. Den nuvarande regleringen om samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten har inte varit tillräcklig för att i alla kommuner säkerställa den förmåga som behövs. Det krävs därför en utökad samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten.

Vi har övervägt om utökad samverkan bör åstadkommas genom en reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer i en tvingande geografisk indelning. Det är i den riktningen räddningstjänster i vår omvärld har gått.

Många kommuner i Sverige har de senaste decennierna på eget initiativ gått in i samverkan med andra kommuner. Den samverkan som sker mellan kommunerna kan indelas i tre olika grupper. Det är kommunalförbund, gemensamma nämnder och samverkan med avtal. Den existerande samverkan mellan kommuner är ofta välfungerande. Det skulle skapa onödiga problem att bryta upp dagens strukturer.

Utredningen väljer därför att bygga på de befintliga samverkansstrukturerna. Vi föreslår ett krav på kommunerna i en fråga där samverkan kan förväntas få mest effekt. *Kommunerna ska i sitt ledningssystem ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.* I praktiken måste kravet uppfyllas genom någon form av samverkan men kommunerna får själva frihet att välja hur kravet ska uppfyllas. Det kan till exempel röra sig om att flera kommuner i samverkan har en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

Vår mening är att samverkan i den brandförebyggande verksamheten inte behöver regleras mer än i dag eftersom det redan finns en

generell skyldighet att samverka. Vilken form av samverkan som är lämpligast för en kommun utifrån dess lokala förhållanden kan variera. Kommunernas förebyggande arbete skiftar nämligen i angreppssätt och bedrivs ofta i hela kommunens organisation på olika sätt utifrån lokala förhållanden. Samtidigt konstaterar utredningen att räddningstjänstverksamheten och den brandförebyggande verksamheten är nära kopplade till varandra. En utökad samverkan inom räddningstjänstverksamheten kan därför få inverkan även på den förebyggande verksamheten utan särskilda regler för den verksamheten.

Förändrad reglering av ledningen i räddningstjänsten

Räddningschefen i en kommunal räddningstjänstorganisation ansvarar i dag för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt organiserad. Räddningschefen är räddningsledare men kan utse någon annan att vara detta. Räddningsledaren leder räddningsinsatser och har enligt LSO särskilda befogenheter vid en räddningsinsats, som till exempel att begära resurser från statliga myndigheter och göra ingrepp i annans rätt. Det är inte reglerat i LSO men i praktiken finns det dessutom ofta flera andra befattningshavare som utövar ledning i räddningstjänstverksamheten.

Vi menar att räddningschefens och räddningsledarens roller kan förtydligas. Det finns också ett behov av att göra nuvarande fördelning av befogenheter flexiblere så att de kan fördelas på flera olika befattningshavare. Detta för att tillåta att ledningsorganisationen anpassas till lokala förhållanden samt till omfattningen av, komplexiteten i och mängden av räddningsinsatser som pågår vid olika tillfällen.

Vi föreslår därför *förändringar i regleringarna om räddningschefens och räddningsledarens ansvar samt om fördelningen av de särskilda befogenheterna enligt LSO*. Vi tydliggör räddningschefens och räddningsledarens roller. Vi menar att befogenheterna ska kunna fördelas på flera befattningshavare i räddningsledningen. Befogenheterna bör utgå från räddningschefen och delegeras av honom eller henne till olika befattningshavare som uppfyller kraven för att vara räddningsledare.

Det är förhållandevis vanligt att den kommunala räddningstjänsten i administrativt avseende leds av en förvaltningschef som inte är räddningschefen. Det innebär ett dubbelt chefskap som kan ge pro-

blem men utredningen menar att det går att hantera. Liknande förhållanden finns på andra områden, till exempel skolan och hälso- och sjukvården. Vi föreslår därför inga förändringar som rör ledningen i själva förvaltningsorganisationen.

Behörighetskrav för räddningschefen och bättre ledningsutbildning

Räddningschefen har en mycket viktig ställning som ansvarig för räddningstjänstverksamheten i en kommunal räddningstjänstorganisation. Vi bedömer att det finns behov av ett formellt behörighetskrav för den befattningen. Ett sådant krav kan medföra svårigheter att rekrytera räddningschefer, särskilt för mindre kommuner. Det kan lösas genom utökad samverkan med andra kommuner. Vi menar att *ett behörighetskrav för räddningschefer bör införas och ta sin utgångspunkt i utbildning.*

Den utbildning som i befintligt utbildningssystem är lämplig för ett sådant behörighetskrav är en brandingenjörsexamen tillsammans med MSB:s påbyggnadskurs i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Vi menar dock att det bör finnas fler vägar till behörighet som räddningschef som inte bygger på en brandingenjörsexamen. Det finns också fler frågor om hur utbildning för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal kan utvecklas. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att *MSB bör få i uppdrag att se över utbildningssystemet för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal. Det närmare behörighetskravet för räddningschefen bör bestämmas och införas när MSB:s utredning är klar.*

Viss utveckling av utbildningsverksamheten i övrigt

Utredningen har övervägt om utbildningarna för kommunal räddningstjänst skulle kunna övertas av det allmänna utbildningsväsendet i stället för MSB. Skälen för att behålla MSB:s ansvar för utbildningarna överväger dock. Någon avgörande kritik mot MSB som utbildningsanordnare har inte lagts fram, tvärtom synes utbildningarna generellt sett hålla god kvalitet. Sammanhållen utbildning i MSB:s regi kan bidra till att ge de gemensamma grunder och den större enhetlighet och likvärdighet som bör eftersträvas. Ett annat skäl för att behålla

MSB som utbildare är det svåra rekryteringsläget avseende framför allt deltidsbrandmän. Att i detta läge ersätta MSB:s utbildningar med att bygga upp nya utbildningar skulle kunna försämra rekryteringsläget ytterligare.

Den tvååriga utbildningen för heltidsbrandmän, SMO-utbildningen, är en studiemedelsfinansierad bred utbildning med huvudsaklig inriktning på arbetet som brandman. Utbildningen fungerar i stort sett väl. MSB får göra urvalet på grunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov och särskilda skäl. Utredningen föreslår dock att dagens *urvalsgrunder till SMO-utbildningen bör kompletteras med en ny urvalsgrund: erfarenhet från annan utbildning*.

Utredningen har särskilt uppmärksammat utbildningen för deltidsbrandmän. Sedan den 1 januari 2018 har MSB infört en ny grundutbildning för dessa. Utbildningen bedrivs på fler orter i landet och MSB ska se över möjligheterna till distansutbildning. De obligatoriska delarna av utbildningen har förkortats. Det framstår som att den nya utbildningen kan ha positiva effekter på rekryteringen av deltidsbrandmän men utbildningen måste utvärderas efter en tid. Utredningen ser ingen anledning att nu föreslå ändringar i denna nya utbildning.

MSB:s utbildningsverksamhet är underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning. Staten har åtagit sig att utbilda kommunernas personal på området. Vi konstaterar att det är viktigt för kompetensen hos räddningstjänstpersonalen och legitimiteten i utbildningssystemet att tillräcklig utbildning kan ges.

Förbättrad personalförsörjning av deltidsbrandmän

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem.

Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för räddningstjänsten är kommunernas ansvar. Det gäller kommunen som helhet och inte bara räddningstjänstorganisationen. Det finns i flera kommuner goda exempel på framgångsrikt rekryteringsarbete. Det kan vara att på central kommunal nivå införa policys om rätt till anställning som deltidsbrandman vid sidan av annan kommunal huvud-

anställning och att utlysa kombinationsanställningar. Andra exempel är rekryteringskampanjer som riktar sig mot grupper som är underrepresenterade i räddningstjänsten och nya anpassade lösningar för beredskap som växt fram. Kommunerna kan arbeta aktivt mot deltidsbrandmännens ordinarie arbetsgivare. Även arbetsmarknadens parter kan ta ett ansvar.

Staten lämnar också stöd till kommunerna. Det gör staten genom att MSB utbildar deltidsbrandmän och på många andra sätt lämnar stöd. Samtidigt bedömer utredningen att MSB:s stöd kan utvecklas genom att bli ett långsiktigt arbete. Utredningen föreslår därför att *MSB får en särskild uppgift att stödja kommunerna i fråga om personalförsörjning av deltidsbrandmän.*

Deltidsbrandman är en särpräglad anställning som bedrivs som extra arbete med beredskap vid sidan av en ordinarie anställning. Trygghetssystemens generella regler är inte primärt anpassade till en sådan anställning. Det kan i vissa situationer innebära problem för deltidsbrandmän och utgör ett hinder i personalförsörjningen. Utredningen bedömer att det i första hand är reglerna om arbetslöshetsförsäkring som har en påtagligt negativ påverkan på personalförsörjningen. Utredningen föreslår därför att *huvuddelen av arbete som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning.*

Ökad jämställdhet och mångfald

Det finns betydande brister i fråga om jämställdhet och mångfald i den kommunala räddningstjänsten. Till exempel är endast 5,5 procent av räddningstjänstpersonal i uttryckningstjänst kvinnor. Andelen personer med utomnordisk bakgrund bedöms vara än lägre.

En förändring är viktig eftersom alla har rätt att påverka sina liv och samhället på lika villkor oavsett kön eller ursprung. Det är också viktigt för att förbättra räddningstjänstens förmåga i allmänhet och särskilt för att ge likvärdig service till alla oavsett kön eller ursprung.

Det finns tydliga regelverk i dessa frågor och utredningen föreslår inga nya regleringar. Det som i stället behövs för att öka jämställdhet och mångfald är en förändring av attityder och agerande liksom att kunskap sprids. Till exempel påverkar bilden av vem som kan vara brandman och bilden av räddningstjänstens uppdrag vilka som söker sig till yrket och vilka som blir anställda.

Kommunerna som arbetsgivare har det primära ansvaret för att öka jämställdhet och mångfald inom räddningstjänsten. Många kommuner tar ansvar genom åtgärder som kan tjäna som goda exempel för andra. MSB har också varit en drivande aktör i arbetet för jämställdhet och mångfald och bedriver fortfarande ett aktivt arbete. Utredningen föreslår att *MSB ges en särskild uppgift att verka för jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst* för att säkerställa kontinuitet i myndighetens arbete.

Utveckling av statens tillsyn och stöd

Statens tillsyn av kommunerna utövas inom länet av länsstyrelsen och av MSB på central nivå. Länsstyrelserna och MSB har också fler uppgifter enligt LSO och andra närliggande författningar.

Den statliga tillsynen är inte tillräckligt effektiv. Det är ett komplext tillsynsområde och alla dagens 21 länsstyrelser har inte tillräckligt med resurser och kompetens för uppgiften. Utredningen har särskilt övervägt tre alternativ till åtgärder. Fortsatt ansvar hos 21 länsstyrelser men med väsentligt förstärkta resurser och tydligare styrning. 6 länsstyrelser som tar över ansvaret i linje med Indelningskommitténs och Förvarsberedningens nyligen lämnade förslag om organisering på närliggande områden. Tillsyn och stöd samlas hos MSB. De tre alternativen har alla sina för- och nackdelar.

Utredningen föreslår att *MSB ska utföra tillsyn av och ge stöd till kommunerna*. Hos myndigheten kan resurser och kompetens samlas för en effektiv statlig tillsyn. I andra länder som omfattas av vår internationella utblick har motsvarande lösning valts. Även i Sverige har statlig tillsyn koncentrerats till en myndighet inom ett antal verksamhetsområden.

Utredningen föreslår också att *MSB ska få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister. Föreläggandena ska kunna utfärdas vid vite om det föreligger särskilda skäl*. Det krävs för att ge tillsynsmyndigheten tillräckliga ingripandemöjligheter och får också ersätta regeringens nuvarande möjlighet att ändra kommunernas handlingsprogram.

Regleringen av MSB:s centrala tillsynsuppgift är inte tydlig i dag. Utredningen föreslår därför förtydliganden av MSB:s övriga uppgifter enligt LSO. *MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamheter*.

Vi analyserar också regleringen som i dag ger länsstyrelserna möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser överta kommunal räddningstjänst. Vi föreslår att regleringen ändras i huvudsak på så sätt att *MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl*. Vi noterar Indelningskommitténs förslag om en gemensam regional indelning av vissa myndigheter i sex områden och Försvarsberednings förslag om en högre regional nivå som nu är under beredning i Regeringskansliet. Beroende på utvecklingen kan ett fördelande av uppgiften på ett fåtal länsstyrelser framöver framstå som ett bättre alternativ.

MSB tillhandahåller nationella stödresurser. Vi anser att regleringen i grunden är ändamålsenlig men ser också behov av förtydliganden. Vi föreslår att *MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas*.

En viktig del i ett lärande av olyckor är att tillvarata lärdomar från de olycksundersökningar kommunerna är skyldiga att göra. De är också ett viktigt underlag för MSB:s statistik. För att säkerställa att olycksundersökningarna kommer till användning föreslår vi att *MSB ska få en tydlig uppgift att sammanställa olycksundersökningarna och kommunerna ska vara skyldiga att skicka in dessa till MSB*.