



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2018-10-31

Dnr V 2018/1314

Justitiedepartementet

Rektor

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

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Universitetet avger härmed följande synpunkter som utarbetats av professor Patrick van Hees, universitetslektor Håkan Frantzich och biträdande universitetslektor Nils Johansson, vid Lunds Tekniska högskola (LTH), Lunds universitet.

Lunds universitet anser sammanfattningsvis att utredningen belyser ett antal väsentliga områden som är relevanta för svensk räddningstjänst vilket är positivt och nödvändigt. Dock förekommer på flera ställen påståenden som saknar belägg vilket är anmärkningsvärt då utredningen kommer att tjäna som underlag för vidare arbeten och refereras i sådana situationer.

Synpunkter avseende avsnitt 5.3 Styrningen bör justeras

Lunds universitet anser att det är olyckligt att avlägsna den skriftliga redogörelsen utan att föreslå något ersättningsverktyg. Att ersätta den skriftliga redogörelsen med införandet av ett nationellt mål anser universitetet inte löser problemet. I avsnitt 5.3 föreslås att den skriftliga redogörelsen tas bort som instrument för att bestämma tillsynsbehovet i kommunen. Detta anser Lunds universitet är olyckligt då det fungerar som verktyg för bedömningen. Detta står inte i strid med att det kan finnas ett nationellt mål för förebyggande verksamhet som indikeras vara en ersättare. Det kommer oavsett att finnas ett behov av att ha någon form av kommunikationssystem mellan dem som omfattas av den skriftliga redogörelsen och kommunen. I den referens som anges (Skröder, 2017) påpekas att två tredjedelar inte använder redogörelsen i sin tillsynsverksamhet. Men en tredjedel gör det faktiskt. Det framgår vidare att 55% av de svarande anser att innehållet i redogörelsen helt eller delvis är användbar för tillsynsverksamheten. Det förefaller vara ett förhastat beslut att stryka funktionen då någon form av liknande verktyg kan behövas. Ett första steg borde därför vara att genomföra en behovsanalys för att se hur tillsynsverksamheten kan nå dem som kan vara berörda av tillsynen och se hur den skriftliga redogörelsen kan utvecklas vidare eller ersättas.

Synpunkter avseende avsnitt 5.4 Ett nytt nationellt mål ska införas

Lunds universitets inställning är att det bör finnas nationella mål för det förebyggande arbetet men att de, liksom övriga nationella mål, ska konkretiseras så de blir möjliga att följa upp. Detta önskemål borde kunna utgöra grunden för ett arbete inom MSB. Sådant arbete bör vara forskningsunderbyggt för att exempelvis belysa problem kring samordning mellan kommuner och fastighetsbolag/ägare etc. Exempel på framgångsrika forskningsprojekt är MSBs satsning på bostadsbränder samt det arbete som Brandforsk finansierade kring ”anlagd brand.

Motivering

I avsnitt 5.4 föreslås att det ska finnas ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten. Detta kan säkerligen vara rimligt men samtidigt kritiserar utredaren på sidan 95 att dagens nationella mål är för abstrakta. Om det nu ska införas ett nytt mål bör det i alla fall formuleras på ett sätt så att det kan följas upp dvs det måste vara mätbart (verifierbart). Utredarens förslag är i det avseendet inte tillräckligt tydligt formulerat. Vidare är det rimligt att forskning som bedrivs, och kommer att bedrivs, med bäring på räddningstjänstens verksamhet, operativt och förebyggande, fungerar som grund för ett utvecklingsarbete.

Utredaren skriver att de föreslagna åtgärderna för räddningstjänsten ska vara kostnadseffektiva "... för att flera åtgärder ska kunna genomföras." (sid 122). Detta anser Lunds universitet vara en alltför otydlig skrivning. Lunds universitet föreslår att eventuella kommande arbeten baserade på utredningen förtydligar prioriteringen inom räddningstjänst.

Motivering

Problemet som kan uppstå är att räddningstjänsten föreslår åtgärder som är allt annat än kostnadseffektiva, speciellt då det samtidigt i utredningen anges att: " att den viktigaste uppgiften för den brandförebyggande verksamheten är att så långt möjligt förhindra de allvarligaste konsekvenserna av bränder. Det gäller särskilt att förhindra att människor avlider i bränder, eller skadas svårt i dessa." I praktiken är det kanske inte ett så stort problem då en kostnadsaspekt ofta ingår i en rimlighetsbedömning men Lund universitet ser en risk för en oönskad utveckling om tydligheten inte är absolut. Dock kan det finnas skäl att ändå medvetet genomföra åtgärder som visats inte vara kostnadseffektiva då beslutet kan baseras på andra aspekter. Detta ska i sådana fall vara tydligt.

Generellt anser Lunds universitet att det är svårt att definiera vad som avses med begreppet effektivt. Det hade varit tydligare att istället tala om en strävan dvs att arbetet ska bedrivs effektivare.

Synpunkter avseende avsnitt 6.1 och 6.2 Räddningstjänstens resurser

Lunds universitet anser att kommande arbeten baserade på utredningen konkretiserar vad samhället kräver av den kommunala räddningstjänsten.

Motivering

I avsnitt 6.1.2 redogörs för nödvändiga resurser i det inledande skedet. Det är känt att det förekommer åsikter om vad en räddningstjänst ska klara av och vilken resurs som kommunen ska ha för det olycksavhjälpande skedet. Det hade varit bra om utredningen kunde konkretisera vilken funktion som kommunen rimligen bör erbjuda. Lunds universitet förordar att professionell brandskyddsteknisk kompetens vägs in på lika villkor som begreppet 'befogenhet' i samband med ledning av större insatser.

Motivering

I avsnitt 6.2.1 diskuteras ledningen av en större räddningsinsats och det talas mycket om vilka befogenheter som behövs för olika befattningar. Det Lunds universitet saknar är en liknande diskussion kring vilken kompetens som behövs för ledning av större räddningsinsatser och verksamheten på räddningstjänsten i stort. Denna synpunkt ligger i linje med tidigare kommentarer om utbildning och kompetens, dvs att det är nödvändigt att inte montera ner den formella och professionella kompetensen (främst brandkompetens) som krävs för att leda omfattande insatser. I senare delar av utredningen öppnar utredaren upp för sådana

förslag utan att kommentera konsekvensen av dessa i den ledningsdiskussion som förs i kapitel 5.

Synpunkter avseende avsnitt 6.4 Effektivare räddningstjänst

Lunds universitet föreslår att begreppet effektiv räddningsinsats konkretiseras i form av mätbara mål.

Motivering

Avsnitt 6.4.1 utreder begreppet effektivare räddningsinsats. Utredaren föreslår att dessa ska genomföras effektivare, underförstått att insatserna inte bedrivs tillräckligt effektivt idag. Men finns det belegg för att konstatera detta? Att hänvisa till Jaldells studie att insatstiden är betydelsefull för drunkningsolyckor och brand i byggnad känns lite tunt som argument (ingen skugga över Jaldells undersökning). För att kunna bedöma om en insats är effektiv måste utgångsläget definieras vilket inte görs. Därefter kan det bestämmas om en åtgärd ska genomföras annorlunda, vilket sannolikt har andra konsekvenser t ex ökade kostnader. De effektivare insatserna bör därför, enligt universitetets bedömning, snarare ses i ett helhetsperspektiv, istället för att konstatera att insatser kan effektiviseras. Utredaren skriver att ” Om en räddningsinsats är effektiv bör bedömas ur den drabbades, eller det drabbade sammanhangets, perspektiv.” Lunds universitet tror dock att det hade behövts någon form av konkret uttalande kring vad samhällsmedborgaren ska kunna förvänta sig av räddningstjänsten innan talet om effektivitet är aktuell.

Lunds universitet föreslår att en fortsatt utredning bör fördjupas i avseende kring hur forskning kan utveckla räddningsinsatser och räddningstjänstens verksamhet. Dessutom bör det utredas hur denna forskning kan bedrivas och finansieras.

Motivering

Utredaren tar upp de mindre och mer frekventa insatserna på slutet av sid 142. Om flertalet mindre insatser kan genomföras något effektivare kan detta möjligen ett stort genomslag när det gäller att minska konsekvenser av brand. Till exempel, vid en majoritet av dödsbränderna som inträffar i Sverige anses nog de begränsade resurserna som finns inom en normal räddningstjänst kunnat vara tillräckliga. Behov av kontinuerlig analys som underlag för metod- och teknikutveckling är dock viktig. Sådan analys och utvärdering anses Lunds universitet görs effektivast genom ett tätt samarbete mellan räddningstjänsterna, MSB och universitet. Denna typ av samarbeten och arbete finns idag men Lunds universitet anser att det kan stärkas ytterligare och ett steg kan vara en större grad av akademisering av MSBs utbildningar och möjlighet för finansiering av forskning för räddningstjänsterna.

Synpunkter avseende avsnitt 6.8 Räddningsledning

Lunds universitet anser att dagens struktur med en tydligt utsedd beslutsfattare är tydlig och att förändringen som föreslås inte är nödvändig. I avsnitt 6.8.1 påpekas vikten av en tydlig räddningsledningsorganisation, universitetets bedömning är att förslaget talar emot denna önskan.

Motivering

I avsnitt 6.8 föreslår utredaren att ett nytt begrepp ”räddningsledningen” ska införas. Detta utan att det finns några belegg för att dagens organisering av en insats inte fungerar. Det förefaller vara baserat på en subjektiv bedömning och konsekvensen av förslaget är inte sakligt utrett. Detta borde kunna falla inom ramen för utredningens mandat. Det finns vidare ingen bedömning kring om det föreligger ett problem med dagens beslutsform då räddningsledaren både kan ta

stöd av kollegor inför ett beslut och att rollen som räddningsledare kan delegeras och bytas ut under en längre insats.

Synpunkter avseende avsnitt 9.1 Utbildning

Lunds universitet förordar att utbildningen av svenska brandbefäl i RUB(Påbyggnadsutbildningen i räddningstjänst för brandingenjörer) även fortsättningsvis ska baseras på en brandingenjörsexamen eller en motsvarande brandteknisk utbildning. En motsvarande brandteknisk utbildning skulle kunna vara en masterutbildning i brandteknik i kombination med en allmän ingenjörsutbildning.

Motivering

I kapitel 9, avsnitt 9.1, beskriver utredningen att det finns skäl som talar för att påbyggnadsutbildningen av brandingenjörer, den s.k. RUB bör öppnas upp för studenter med annan bakgrund än brandingenjör. Utredaren skriver att "Vidare har anförts att det finns starka skäl..." för en sådan förändring. Några sådana starka skäl presenteras inte, inte några skäl alls. Avsnittet handlar om möjligheten att en brandingenjör ska kunna antas till forskarutbildning och att Svenska Brandskyddsföreningen påtalat detta. Men någon koppling till förkunskaper till RUB presenteras inte i sammanhanget.

RUB utgör en i huvudsak praktisk fortsättning på den teoretiska bakgrund som brandingenjörstudenten har med sig efter examen från Lunds Tekniska Högskola (LTH) eller Luleå Tekniska Universitet (LTU). Att kunna anta studenter med en icke-professionell (med avseende på brand, brandförlopp och liknande relaterade ämnen) bakgrund kan på sikt försämra den professionella kompetensen hos svenska brandbefäl. Detta är speciellt viktigt eftersom just professionell kompetens är väsentlig i många av de insatser som den kommunala räddningstjänsten åker på varje år samt det förebyggande arbete som bedrivs med ingenjörskompetens. Flertalet av insatserna utgörs av brand eller annan olycka som kräver kunskap inom de ämnen som en brandingenjör behärskar. Detta var för övrigt ett av skälen till att brandingenjörutbildningen akademiserades en gång i tiden på 1980-talet. Lunds universitet vill även poängtera att svenska brandbefäl i stort utgör en unik kompetens och internationell förebild då många andra länder saknar universitetsutbildade (inom brandteknik) brandbefäl. Trenden internationellt är att akademiskt utbildade brandbefäl blir vanligare. En förändring av behörighetskraven för RUB bör baseras på något sakligare underlag än det som presenteras i utredningen. Av ovan angivna skäl är det dessutom mest lämpligt om en akademisk vidareutveckling kvarstannar i MSB Revinge och med Lunds universitet som en huvudaktör.

Synpunkter avseende avsnitt 9.3 och 9.4 Utbildning

Lunds universitet föreslår, i tillägg till utredningens förslag, att MSB får i uppdrag att utreda på vilket sätt som rekryteringen av personal kan förbättras så att fler som genomgått utbildning i skydd mot olyckor (SMO) söker sig till den kommunala räddningstjänsten som rimligen bör vara den huvudsakliga önskade arbetsgivaren.

Motivering

I avsnitt 9.4 bedömer utredaren att nuvarande utbildningsomfattning inte tillgodoser behovet av personal till den kommunala räddningstjänsten. Samtidigt konstaterar utredaren på sidan 238 att 22 % av dem som utbildade sig inom SMO och som besvarade alumnienkäten som refereras att de inte arbetade inom områden som hade anknytning till SMO-utbildningen. Det förefaller som att precisionen i urvalet hellre bör öka än att rekryteringen breddas som föreslås i avsnitt 9.3. Det

finns inget i utredningen som indikerar att en breddad rekrytering leder till att fler utbildade elever söker sig till tjänster inom den kommunala räddningstjänsten. Konsekvensen kan likaväl endast bli att antalet sökande till SMO-platserna ökar utan att den önskade effekten om fler sökande till tjänster inom räddningstjänsten uppnås. Ett första steg måste vara att behålla den personal som utbildas så de får relevanta arbeten inom kommunal räddningstjänst.

Synpunkter avseende avsnitt 9.5 Utbildning

Lunds universitet föreslår att en alternativ strategi för formalisering av räddningsledarens kompetens övervägs jämfört med utredningens förslag.

Motivering

I avsnitt 9.5 anser utredaren att en utbildning på 6 veckor rimligen är för kort för att kunna anförtros ansvaret att leda en räddningsinsats med de befogenheter som följer enligt LSO (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor). Detta är teoretiskt den kortaste utbildningstiden för att få formell kompetens att vara räddningsledare. Detta är helt korrekt beskrivet men det som utredaren inte beaktar är att många kommunala räddningstjänster inte låter en nyutbildad person med 6 veckors utbildning på egen hand ansvara för en räddningsinsats annat än för mindre insatser. Inom många räddningstjänster bedrivs en internutbildning eller snarare en sorts trainee-utbildning där erfarenheter från mer seniora brandbefäl tas tillvara. Sedan är inte den utbildade personen helt utan erfarenhet från tidigare räddningsinsatser även om undantag säkert kan spåras. Konsekvenserna för räddningstjänsterna (i form av bemanningsproblem) av en eventuellt förlängd utbildning eller återkommande utbildningar måste ställas mot det verkliga värdet av denna typ av utbildning. Ett alternativ till att slå undan benen för en karriärutveckling inom den kommunala räddningstjänsten är det kanske istället rimligare att ställa krav på någon form av kompetenstrappa så att personen formellt får en träning i att hantera allt svårare insatser. Denna kompetenstrappa kan säkerligen vara till nytta även för den som ska leda en räddningsinsats men som har RUB som bakgrund.

Lunds universitet förordar att räddningschefen, tillika räddningsledare, även fortsättningsvis ska vara brandingenjör. I det fall räddningschefen ska kunna rekryteras med annan bakgrund än brandingenjör bör det inte automatiskt vara så att räddningschefen samtidigt får befogenhet som räddningsledare. Räddningsledarrollen bör baseras på brandtekniskt professionell kompetens.

Motivering

I avsnitt 9.5 behandlas även den s.k. räddningschefsutbildningen. Utredaren skriver att det finns anledning att utvärdera om innehållet i RUB är tillräckligt med avseende på de krav som ställs på en räddningschef. Detta är bra och något som bör genomföras kontinuerligt i den föränderliga värld som vi lever i. Beskrivningen att ”kursmålen för RUB syftar inte till att ge all den kunskap som en räddningschef kan förväntas behöva” kan vara riktig men något underlag till detta uttalande eller ytterligare beskrivning av vad som förväntas av en räddningschef och vari bristerna finns framgår inte. Tyvärr kan denna typ av uttalande tyvärr refereras till och leva vidare i kommande utredningar och därför är det viktigt att de är underbyggda. Vidare ser utredaren problem med att det finns ett behörighetskrav med brandingenjörsexamen för befattningen räddningschef. Problemet som utredaren ser är att rekryteringsunderlaget är begränsat och utredaren vill se att personer med annan yrkeserfarenhet ska kunna få formell behörighet att vara räddningschef. Så må vara fallet men det finns ett kompetenskrav som är kopplat till rollen att vara räddningschef dvs att räddningschefen samtidigt är räddningsledare.

Räddningsledarrollen kan dock delegeras så att fler än räddningschefen i kommunen kan vara räddningsledare. Det olyckliga ligger i detta fall i möjligheten att ha formell behörighet som räddningsledare utan att ha den professionella kompetensen. För att kunna leda insatser inom kommunal räddningstjänst som krävs den brandtekniska professionella kompetensen. Att nedgradera den professionella kompetensen bland dem som har att leda komplicerade insatser är ett stort steg tillbaka, främst med argumentet att rekryteringen är problematisk. Det vore kanske lämpligare att som första steg utreda om det överhuvudtaget finns ett sådant problem. Det är alltså viktigt att tydliggöra vad som förväntas av en räddningschef och vari bristerna i den nuvarande utbildningen finns. Det finns inget skäl angivet i utredningen utan utredaren anser, utan någon form av belägg, att en förändrad yrkesbakgrund än brandingenjörens kan tjäna som grund för att kvalificera sig som räddningschef och därmed som räddningsledare.

Det kan säkerligen vara så att större räddningstjänster eller förbund kan behöva förvaltningschefer som har mer administrativa kompetenser. Men att blanda detta med rollen som räddningschef är synnerligen olyckligt. Lunds universitets inställning är i första hand att den som ska vara räddningschef (och tillika räddningsledare) i en kommun ska inneha en gedigen brandteknisk professionell kompetens som baseras på en akademisk utbildning. Lunds universitet vill dock inte göra det omöjligt att via en karriär inom den kommunala räddningstjänsten skaffa sig denna kompetens men att det samtidigt införs någon form av kompetenstrappa för att underlätta för personen att leda insatser efter kompetens. Nu är ju utredarens förslag att MSB ska få utreda framtidens utredning och ledning vilket är bra. Det som är ett litet bekymmer är att utredningen föreslår åtgärder som inte är underbyggda men som sannolikt kommer att få genomslag i en kommande utredning. Att bara hänvisa till "Det är utredningens mening..." duger inte som belägg.

Lunds universitet föreslår att RUB på sikt akademiseras och att förläggningen av RUB till Revinge kvarstår. Akademisering bör utredas i tät dialog med de nu involverade parterna, däribland LTH, LTU och räddningstjänsterna.

Motivering

I samma avsnitt dvs avsnitt 9.5, talas det om den s.k. akademiseringen av RUB och att utbildningen kan ge behörighet till forskarutbildning. Lunds universitet är positiva till att RUB utreds avseende akademisering och att den kan ge behörighet till forskarutbildning. Idag är det endast en del av RUB som ger akademiska poäng men inte till någon speciell examen. Utredaren hänvisar till dock till att ytterligare poänggivande kurser skulle öka attraktiviteten för RUB. Detta påstående saknar dock belägg. Genom åren har antalet ansökningar till RUB gått upp och ner och vid en period i mitten/slutet av 00-talet var söktrycket mycket högt. Det, emellanåt, låga antalet studenter på RUB kan nog inte kopplas till att antalet högskolepoäng är lågt. Istället bör det göras en undersökning om varför antalet studenter är lågt och vad som kan göras om en förändring är önskvärd. Det enkla svaret är att se vilka konkurrenterna är och vad de gör för att attrahera studenter.

En rimlig anledning till att akademisera RUB bör oavsett vara att höja kompetensen bland brandingenjörer med RUB och inte att se det som en lösning på ett lågt intresse för dagens utbildning. Förhoppningen är dock att det tillgodoser båda syftena. Förläggningen av RUB bör även fortsättningsvis vara hos MSB i Revinge där en akademisk miljö redan finns (tre doktorer varav en docent) liksom ett samarbete med bland annat Lunds universitet.

Lunds universitet föreslår att Sverige fortsättningsvis ska värna den höga professionella kompetens som finns bland ledande räddningspersonal i form av att dessa har minst brandingenjörsexamen.

Motivering

I den sista bisatsen i aktuellt stycke konstaterar utredaren, ånyo utan någon form av konsekvensanalys, att RUB bör kunna sökas av personer utan brandingenjörskompetens. Detta innebär de facto att utredaren anser att den professionella kunskapen inte är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Detta går tvärs emot intentionerna med RUB som just syftar till att ta vid från den teoretiska kompetensnivå som brandingenjörstudenterna har när de lämnar LTH eller LTU och utgå från tekniska, naturvetenskapliga och beteendevetenskapliga grunder. RUB-studenten kan, enligt utredaren, klara sig lika bra utan dessa kunskaper om exempelvis brandförlopp, människors beteende, riskhantering eller liknande som är resultatet av brandingenjörutbildningen. Detta är tvärtemot vad räddningsledare i Sverige (<https://link.springer.com/article/10.1007/s10694-018-0774-3>) anser. Detta menar Lunds universitet är anmärkningsvärt när syftet med utredningen är att se hur fackkompetens och effektivitet kan öka inom den kommunala räddningstjänsten.

Synpunkter avseende avsnitt 10.3 Ledning

Lunds universitet delar utredningens förslag om att en förändring av ledning av större insatser bör genomföras.


Motivering

I avsnitt 10.3 redogörs för ledningsförmågan vid stora insatser och att länsstyrelsen idag kan ta över ansvaret för räddningsledningen i vissa situationer. Utredaren anser, välunderbyggt i detta fall, att detta istället anförtros åt MSB.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av universitetslektor Håkan Frantzich.


Torbjörn von Schantz


Håkan Frantzich
(Lunds Tekniska högskola)