



YTTRANDE

2018-11-01

Justitiedepartementet

Dnr Ju2018/03485/L4

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L4@regeringskansliet.se

En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)

Sveriges Ingenjörer tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på utredningen.

Yttrandet har beretts av styrelsen för Sveriges Ingenjörers yrkesförening Sveriges Brand och Riskhanteringsingenjörer.

Sveriges Ingenjörer anser att betänkandet träffande beskriver de problem som svensk kommunal räddningstjänst har att hantera. Sveriges Ingenjörers bedömning är också att de föreslagna åtgärderna i stort bör leda till en ökad effektivitet.

Nedan följer en sammanfattning av Sveriges Ingenjörers kommentarer på de sakområden som förbundet bedömt vara relevanta för förbundets medlemmar, som ofta har en ledande ställning i kommunal räddningstjänst eller i statens styrning av densamma.

Sveriges ingenjörer:

- vill särskilt betona kompetensfrågornas avgörande betydelse för kvaliteten i och den fortsatta utvecklingen av svensk räddningstjänst. Vi ställer oss därför bakom förslaget att särskilt utreda utbildningssystemet för vissa befattningskategorier inom räddningstjänsten, och att först därefter slå fast vilka behörighetskrav som ska gälla för räddningschefen. Till skillnad från utredaren menar vi dock att utredningen bör göras av en fristående part, då ingen aktör bör utreda sig själv. Den långsiktiga ambitionen bör vara att utforma en särskild räddningschefskurs med en kvalitativ akademisk huvudman. Sveriges Ingenjörer anser att också RUB-utbildningen ska kvalitetssäkras och akademiseras.
- tillstyrker förslaget om kommunal nämndsfrihet för beslut om handlingsprogram,

- tillstyrker föreskriftsrätt för MSB avseende handlingsprogrammets innehåll och struktur,
- tillstyrker införandet av ett nationellt mål för förebyggande verksamhet,
- tillstyrker utmönstring av skriftlig redogörelse för brandskyddet,
- tillstyrker föreskriftsrätt för MSB avseende genomförandet av kommunens tillsyn av den enskildes brandskydd,
- tillstyrker förslaget om att kommunen får ta ut avgift för hela tillsynsområdet, men anser att det även bör omfatta tillsyn enligt 2 kap. 4 § LSO,
- tillstyrker förslaget om utökad författningsreglering av redovisning av operativ förmåga i handlingsprogrammen,
- tillstyrker förslaget att kraven för rök- och kemdykning utreds, dock med fortsatt fokus på medarbetarnas liv och hälsa,
- tillstyrker att MSB bemyndigas att föreskriftsreglera märkning i och utformning av kommunernas ledningssystem för räddningstjänst,
- välkomnar förslaget att regleringen om att det ska finnas en räddningschef ska kvarstå. Vidare är det också positivt att möjligheter till tydligare delegering av uppgifter i ledningssystemet skapas,
- tillstyrker förslaget om kontinuerlig övergripande ledning,
- anser att det är en självklarhet att en räddningsledare är kommunalt anställd,
- anser vidare att frågorna om jämställdhet och mångfald behöver utvecklas ytterligare, både i perspektiven organisations- och samhällsnytta såväl som konkreta åtgärder för ökad jämställdhet och mångfald,
- tillstyrker förslagen om en ny urvalsgrund till SMO-utbildningen,
- delar bedömningen att statens tillsyn över kommunerna avseende LSO har omfattande brister i såväl kvantitet som kvalitet och effektivitet.

Kommentarer per sakområde

Styrning och förvaltningsorganisation

Sveriges Ingenjörer delar beskrivningen av de mycket stora skillnader i hur räddningstjänsterna organiserar sin verksamhet. En starkare styrning och reglering behövs. Räddningschefens särställning kräver en tydlig gränsdragningen mot förvaltningschefen, för det fall de inte är en och samma person.

Vi välkomnar därför:

- att respektive kommun får besluta om vilken politisk instans som fattar beslut om handlingsprogram och hur ofta detta ska ske.
- att MSB bemyndigas att reglera organisationens struktur för att därigenom öka möjligheten till mellankommunala jämförelser och en bättre statlig tillsyn.

Förebyggande verksamhet

Ett nytt nationellt mål för effektiv förebyggande verksamhet

Sveriges Ingenjörer delar analysen att det kommunala förebyggande arbetet ser mycket olika ut och på många håll sätts i resursmässig konkurrens med operativ verksamhet. Införandet av ett nationellt mål för förebyggande kan anses både likriktat vikten av att bedriva verksamheten på samma sätt som uppdraget att bedriva räddningsinsatser, samt ge vägledning till att förebyggande verksamheten ska begränsa dödsfall och allvarliga skador. MSB bör få i uppgift att ange riktlinjer för hur målen ska utformas i de anvisningar MSB ska ta fram avseende utformning av de nya handlingsprogrammen.

Det bör dock nämnas att först när domstolspraxis för statens tillsyn av kommunerna har utvecklats, kommer en minsta skäligen ambitionsnivå att ha etablerats. Innan så skett, ställs därför stora krav på att statens tillsynsarbete utförs enhetligt, med mycket hög kvalitet.

Sveriges Ingenjörer ställer sig bakom förslaget att den skriftliga redogörelsen för brandskyddet ska utgå. Vår bedömning är att de begränsade vinsterna med systemet inte uppväger den administrativa bördan av detsamma.

Förfarandet vid kommunal tillsyn ska regleras

Generellt anser Sveriges Ingenjörer att den utökade regleringen och förväntat utökade likriktningen är positiv. För den enskilde är likvärdig myndighetsutövning överordnad det kommunala självstyret.

Tillsynsavgifter

Att kostnaderna för tillsyn kan åläggas den som bedriver verksamheten är praxis inom flera andra myndighetsområden. Sveriges Ingenjörer välkomnar därför utökningen från tillsynsbesök till tillsyn i sin helhet.

Samtidigt kan konstateras att det fortsatt saknas en reglering av den mest omfattande tillsyn som kommunerna gör enligt lag om skydd mot olyckor, nämligen tillsyn av bestämmelserna i 2 kap 4 § om farlig verksamhet. Denna tillsynsverksamhet är väsentligt mycket mer krävande både i tid, resurs och kompetens och bör rimligen omfattas av samma möjligheter att avgift kan tas ut.

Räddningstjänstverksamhet

Räddningsinsatserna kan förbättras på olika sätt

Sveriges Ingenjörer delar betänkandets resonemang och bedömningar i stort, att vardagsolyckorna i huvudsak kan effektiviseras genom att korta tiden till när räddningsinsatsen inleds, och att samverkan är avgörande redan för medelstora olyckors hantering. Vid de allra största olyckorna handlar det om samverkan på avancerad nivå, genom att ta emot hjälp av externa räddningsresurser och skala upp ledningsorganisationen.

Resurssamverkan i det inledande skedet

Sveriges Ingenjörer anser förvisso att bedömningen omhändertar behovet av anpassning till lokala förhållanden och att det kommunala självstyret inte inskränks. Samtidigt ställer detta i förlängningen ytterligare krav på den statliga tillsynsverksamheten av kommunerna fungerar väsentligt bättre än vad som i dag är fallet. Sveriges ingenjörer delar dock betänkandets bedömning att reglering via handlingsprogrammen är tillfyllest.

Kommunerna ska redovisa sin förmåga i räddningstjänstverksamheten

Sveriges Ingenjörer är mycket positivt till att det i författningstext regleras vilken förmåga som ska redovisas och att MSB bemyndigas att detaljreglera hur.

Sveriges Ingenjörer anser att detta kommer att leda till väsentligt mer likformiga redovisningar i de kommunala handlingsprogrammen. Det underlättar mellankommunalt utbyte, resonemang om samverkan, politiska jämförelser samtidigt som det lägger grunden för statens tillsyn av räddningstjänstverksamheten. Särskilt positivt ser Sveriges Ingenjörer på en redovisning av förmågan att genomföra flera samtidigt räddningsinsatser, att genomföra omfattande räddningsinsatser samt att utöva ledning i räddningstjänsten. Skillnaderna i landet just i dessa avseenden är avsevärda.

Återigen kan nämnas att den praktiska slutprodukten av detta ånyo kommer vara starkt beroende av kvaliteten på statens tillsynsverksamhet och MSBs föreskrifter och vägledningar.

Krav på rökdykning ska utredas

Sveriges Ingenjörer delar uppfattningen att den detaljerade styrning som AFS 2007:7 i praktiken innebär för dimensioneringen av svensk räddningstjänst har väsentligt mer långtgående effekter än att bara säkerställa skyddet av personalens liv- och hälsa vid just rök- och kemdykning.

Sveriges Ingenjörer välkomnar därför en fortsatt utredning, men vill betona att personalens liv och hälsa fortsatt måste vara högt prioriterat. Samtidigt är ökad flexibilitet och möjlighet till anpassning efter behov, riskbild och lokala förhållanden eftersträvansvärd. En sådan utredning av Arbetsmiljöverket bör göras i samverkan med branschen. Sveriges Ingenjörer ställer gärna medlemmarnas kunskap till förfogande för detta ändamål..

Kommunernas ledningssystem och märkning av utrustning ska författningsregleras

Sveriges Ingenjörer anser att behovet är stort av en reglering som tydliggör behovet av ett övergripande system för ledning av räddningstjänsten. Skillnaderna mellan kommunerna är idag betydande.

De omfattande skogsbränder som härjade på många platser i landet under sommaren 2018 har prövat svensk räddningstjänst och dess ledningsorganisationer hårt. Det står klart att få om ens någon räddningstjänst är (eller rimligen bör vara) dimensionerad för att i egen regi kunna hantera så omfattande insatser. Men det står också klart att de organisationer som hade en regionalt gemensam övergripande ledning på plats, snabbare och effektivare klarade av att bedöma och skala upp sin organisation för skogsbränderna. Sommarens bränder bekräftar i hög grad utredarens krav på övergripande ledning såväl som på behovet av att bygga starkare (och troligen större) samverkanskluster.

Ett ledningssystem bör i huvudsak vara likvärdigt i form av titulaturer, förmågor och kompetenser. Särskilt när ett system/region är hårt belastad, och söker hjälp av andra delar av räddningstjänstsvetige, blir likformigheten en förutsättning för gemensam strukturuppbyggnad, funktion och effektivitet. Likformighet avseende märkning av fordon och utrustning anser vi utgöra ett långt mindre praktiskt problem, men det möter å andra sidan inte heller några hinder.

Samtidigt anser Sveriges ingenjörer att ett ”nationellt likformigt ledningssystem” måste korrespondera med ett utbildningssystem som säkerställer kvalitetssäkrad kompetens för dessa nivåer. Utbildningsinnehållet måste motsvara förväntat arbetsinnehåll och krav i varje nivå av ledningssystemet. Nuvarande RUB uppfyller i dag inte detta.

Räddningschefens och räddningsledarens roller och befogenheter förtydligas

Sveriges Ingenjörer välkomnar förslaget att regleringen om att det ska finnas en räddningschef ska kvarstå.

Det är förvisso ovanligt att en tjänsteman i författning utpekas som huvudansvarig. Enligt Sveriges Ingenjörer finns dock goda skäl för detta. Räddningstjänst innebär i många fall att beslut måste fattas mycket snabbt, vilket förutsätter att mandat finns på den operativa nivån, dvs inte den politiska.

Sveriges Ingenjörer delar uppfattningen att även räddningsledaren bör kvarstå i regleringen, samtidigt som rollens innebörd, mandat och funktion som del i ledningssystemet behöver förtydligas på lokalplanet genom skriftlig delegation. Regleringen ska inte hindra att mandat läggs på de nivåer i ledningssystemet där de gör mest nytta och där kvaliteten på besluten kan säkerställas. Sveriges Ingenjörer bedömer att den reglering som föreslås är tillräcklig.

Räddningsledaren ska vara kommunalt anställd

Det ter sig enligt Sveriges Ingenjörer helt naturligt att de mandat som räddningsledaren innehar, en funktion som bedriver myndighetsutövning, också innebär att myndighetspersonen är offentligt anställd.

Räddningsledare, samt inleda och avsluta räddningsinsats

Sveriges Ingenjörer delar utredarens uppfattning att det i författningen ska tydliggöras att det är ett myndighetsbeslut att inleda räddningsinsats och därmed implicit att det också är ett beslut att inte inleda räddningsinsats. Författningstexten medger flexibilitet så att räddningschefen kan besluta om vilken funktion eller nivå i systemet som ges vilka befogenheter utifrån ledningssystemets uppbyggnad.

Kommunal samverkan

Resursstarkare samverkanstrukturer

Sveriges Ingenjörer delar helt och hållet bilden av att många kommuner fortsatt behöver utveckla och fördjupa samverkansstrukturerna.

Ett av svensk kommunal räddningstjänst största problemområden är småskalighet, som inte leder till tillräcklig kritisk massa för kvalitativ utveckling av verksamhet eller stabila och robusta räddningstjänst- och ledningsstrukturer såväl i normalläge som vid påfrestningar.

Sveriges Ingenjörer välkomnar kravet på ledningssystem och kravet på förmåga till övergripande ledning. Det är vår uppfattning att denna förmåga i praktiken bara kan uppnås via ännu mer utökad samverkan mellan kommunerna.

Avgörande för om förändringarna får genomslag är dock statens tillsyn av kommunernas räddningstjänstverksamhet .

Sveriges Ingenjörer anser att det bör ställas krav på att kommunerna ska bygga upp tillräckligt stora samverkansstrukturer för att kunna hantera de händelser som identifierats i handlingsprogrammen enligt förslaget i kapitel 6.5, från de enkla vardagsolyckorna till förmågan att hantera flera simultana och/eller omfattande räddningsinsatser.

Målet bör vara att skapa tillräckligt resursstarka samverkansstrukturer med god ledningskapacitet så att ett eventuellt statligt övertagande av räddningstjänsten aldrig ska bli aktuellt.

Sveriges Ingenjörer finner det dock olyckligt att betänkandet kommit till slutsatsen att motsvarande reglering för samverkan inom det brandförebyggande området inte behövs.

Personal

Ett undantag från kravet på kommunal anställning ska införas

Sveriges Ingenjörer anser att det i grund och botten är positivt att personalen inklusive räddningschefen och eventuella räddningsledare fortsättningsvis ska vara kommunalt anställda, då räddningstjänstverksamheten är en kommunal angelägenhet. Öppningen för att icke kommunalt anställd personal som ett komplement till de kommunala räddningstjänstresurserna, ska kunna göra ”inledande åtgärder” ser Sveriges Ingenjörer som en klok avvägning för ökad effektivitet och större samhällsnytta..

Det kan dock uppkomma en gråzon, med personal som verkar i rollen som räddningsoperatör och som teoretiskt skulle kunna behöva bemyndigas och ges vissa mandat också i funktionen ”räddningsledningen” Exempel är anställda hos t.ex. SOS Alarm.

Räddningschefens ansvar

Både i nuvarande lag om skydd mot olyckor och i betänkandets reviderade förslag, har räddningschefen ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Den tydligheten är positiv och efterfrågad, då ansvarstagandet för ändamålsenligheten inte bör åligga den politiska nivån för frågor som ibland behöver hanteras mycket snabbt. Det är trots allt räddningschefens roll är att leda räddningsinsatser och ansvara för att räddningstjänsten alltid är ändamålsenligt anordnad.

Detta visar samtidigt på behovet av att kvalitetssäkra räddningschefens kompetens.

Räddningschefens behörighetskrav

Utredaren menar att det på sikt bör införas ett särskilt behörighetskrav för att vara räddningschef i en kommun, och att detta som grund bör utgå från

brandingenjörsexamina med påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Sveriges Ingenjörer delar uppfattningen att ett tydligt och tillräckligt kompetenskrav verkligen behövs.

RUB-utbildning i nuvarande form utgör inte en komplett räddningschefskurs. En särskild räddningschefsutbildning behövs. Utbildningen bör genomföras av en professionell, huvudsakligen akademisk aktör med spets inom avancerad insatsledning, krishantering och svensk förvaltning, exempelvis Försvarshögskolan (FHS) eller flera parter i samverkan. Behörigheten bör kunna bedömas på individuell nivå och inte bara vara helt begränsad till just brandingenjörsutbildning och RUB, samtidigt som en kvalificerad akademisk ansats bör upprätthållas.

Behovet av en utredning av kompetenskrav och utformning av utbildningen är uppenbart. Vi menar dock att en sådan utredning bör genomföras av en part med fristående ställning emot MSB.

Jämställdhet och mångfald

Sveriges Ingenjörer kan konstatera att betänkandet inte bottenat i räddningstjänstens utmaningar inom området jämställdhet och mångfald. En ökad mångfald och ökad jämställdhet är troligen avgörande för räddningstjänsterna och den framtida utvecklingen och representativiteten i deras verksamhet. Jämställdhet och mångfald är fortsatt ett kommunalt ansvar, men eftersom utvecklingen går i blygsam takt, behövs fortsatt ett stärkande och stödjande statligt arbete inom sakområdet...

Utbildning

En ny urvalsgrund till SMO-utbildningen

Sveriges Ingenjörers anser att nuvarande system för SMO leder till en icke önskvärd likriktning av studenterna. De är i huvudsak unga, utan tidigare arbetslivserfarenhet och saknar balans vad gäller kön, socialgrupp och etnicitet. Vi anser att alla faktorer som kan bredda profilen på SMO-studenten är positiva. Erfarenhet från annan utbildning skulle kunna vara en sådan.

Statens finansiering av utbildning för räddningstjänst

Sveriges Ingenjörer delar helt och hållet uppfattningen att relevanta och nödvändiga utbildningar, t.ex. Räddningsledare A och RIB (tidigare Räddningsinsats numera GRIB) inte har levererats i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet. För Sveriges räddningstjänst är statens kapacitet att leverera de efterfrågade utbildningarna helt avgörande.

Utbildning till räddningschef och räddningsledare ska utredas

Se avsnittet *Räddningschefens behörighetskrav*.

Statens tillsyn och stöd

Statens tillsyn över kommunerna är inte tillfredställande

Sveriges ingenjörer delar analysen, att statens tillsyn över kommunerna i nuvarande form inom skydd mot olyckor har stora brister, både avseende frekvens och kvalitet, och att tvingande tillsynsverktyg fordras.

I och med att den statliga regleringen av räddningstjänsten skärps, och styrningen av kommunerna verksamhet ökar, blir statens tillsyn avgörande för om slutmålet – en effektivare kommunal räddningstjänst – ska kunna nås.

MSBs ansvar för tillsyn och stöd förtydligas

Sveriges Ingenjörer bedömer det som en självklarhet att sektorsmyndigheten ges ett samordnande och stödjande ansvar för sina sektorsfrågor gentemot andra myndigheter.

Statens tillsyn av kommunerna

Sveriges ingenjörer delar betänkandets problembeskrivning av statens nuvarande tillsyn av kommunerna. Den är bristfällig avseende frekvens, kvalitet, krav och effektivitet.

Sveriges ingenjörer tar inte ställning till vilken statlig aktör som bör ansvara för tillsynen av kommunerna, men kan konstatera att:

- oavsett vilken part som utför statens tillsyn över kommunerna så måste systemet resursförstärkas kraftigt och tillsynsaktören måste bemyndigas att förelägga om krav på åtgärd,
- om länsstyrelserna förlorar uppdrag inom LSO kommer deras specialistkompetens i ännu högre grad att dräneras,
- en överflyttning av uppdrag från länsstyrelserna till MSB innebär centralisering av avancerade arbetsuppgifter, från hela landet, till Stockholm och Karlstad, i stark kontrast till de pågående/beslutade myndighetfölyttningar som regeringen drivit.

Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst

Den (statliga) aktör som ska kunna bedriva räddningstjänsten i en eller flera kommuner någonstans i Sverige behöver ha god kännedom om lokal/regional geografi, resurser och personkännedom. Om MSB ges dessa roller, kommer det att krävas någon form av regional närvaro, som i dagsläget saknas.

Statliga förstärkningsresurser

Sveriges Ingenjörer är positivt till konceptet nationella statliga förstärkningsresurser. MSB bör dock få i uppgift att skapa en funktion som kontinuerligt skapar, upprätthåller och delar en nationell lägesbild för att kunna göra nationella prioriteringar.

Sveriges Ingenjörer konstaterar att statens förstärkningsresurser under sommarens skogsbränder har varit till stor hjälp. Vidare konstaterar också Sveriges Ingenjörer att *proaktivt prioritera förstärkningsresurserna utifrån nationell lägesbild* förutsätter ett krishanteringssystem som över hela landet kontinuerligt kan skapa underlag till en sådan lägesbild. Det är ett system som inte finns idag, i alla fall inte kontinuerligt.

MSB ska sammanställa olycksundersökningar

Sveriges Ingenjörer är positivt till förslagen att kommunerna får en skyldighet att tillställa MSB olycksundersökningar och vidare att MSB får i uppgift att sammanställa dem.

Sveriges Ingenjörer ser för kommunernas del små skillnader i uppdraget att undersöka olyckor och skicka in resultaten till MSB. En formell skyldighet att skicka in resultatet av undersökningarna till MSB är i huvudsak positivt, inte minst i de fall merparten av underlaget utgörs av den statistik som skapas i händelserapporterna. Sveriges Ingenjörer ser det som en självklarhet att MSB i egenskap av sektorsmyndighet också formellt har uppdraget att motta och behandla olycksstatistik och -utredningar.

Övrigt

Huvudmannaskapet

I direktivet till denna utredning undantas möjligheten för utredningen att överväga annat huvudmannaskap än det kommunala. Med sommarens omfattande händelser som bakgrund och där tydliga behov av utökad statlig samordning, styrning och ledning har behövts, anser Sveriges Ingenjörer att det hade varit positivt om även denna fråga hade behandlats.

Krishanteringssystemet, civilt försvar och totalförsvar

Sveriges Ingenjörer anser att räddningstjänstens kopplingar till det svenska krishanteringssystemet, till civilt försvar och totalförsvarsplanering ges för liten vikt i betänkandet.

Ellinor Bjennbacke

Avdelningschef Politikutveckling och analys
ellinor.bjennbacke@sverigesingenjorer.se

Mikael Andersson

Sveriges Brand- och Riskhanteringsingenjörer
mikael.andersson.anm16@gmail.com