

En effektivare kommunal räddningstjänst - SOU 2018:54

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL):

- anser att utredningen snarast bör kompletteras med en översyn av kommunens uppdrag inom rengöring (sotning) och brandskyddskontroll samt för räddningstjänst under höjd beredskap. Detta behöver delvis ske innan vissa av de förslag som utredningen presenterar kan genomföras fullt ut.
- tillstyrker utredningens förslag om utmönstring av den skriftliga redogörelsen men anser att det behövs ett förtydligande om att de styrinstrument och föreskrifter som ersätter kraven på skriftlig redogörelse måste utformas så att de tar hänsyn till alla de sammanhang där nuvarande kriterier påverkar samhällets arbetssätt och bedömningsgrunder.
- tillstyrker förslaget om att kommunen får ta ut avgift för sin tillsyn, men anser att detta ska utökas till att gälla även för tillsyn som föranletts av bestämmelserna i enligt 2 kap. 4 § LSO.
- anser att utredningen, i syfte att skapa en bättre förståelse och insikt om området och åstadkomma konkreta effekter hos samtliga aktörer, behöver kompletteras med en mer fördjupad och grundläggande beskrivning av jämställdhets- och mångfaldsperspektivet både i samhället i stort och hur detta påverkar den kommunala räddningstjänsten på olika sätt.
- anser att hela utbildningssystemet för räddningstjänstpersonal inklusive ansvarsroller och omfattning ska utredas mer ingående och förutsättningslöst i syfte att skapa ett modernt, ändamålsenligt och behovsanpassat utbildningssystem för räddningstjänstområdet.
- avstyrker utredningens förslag om att statens tillsyn över kommunerna ska utföras av MSB
- avstyrker utredningens förslag om att staten ska ha befogenhet att utfärda förelägganden vid vite gentemot kommunerna.
- avstyrker utredningens förslag om att det ska vara MSB som får överta ansvaret för kommunal räddningstjänst.
- anser att villkoren och omständigheterna när staten övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst inte har utretts och klargjorts i tillräcklig omfattning. Bland annat finns det stora otydligheter vad gäller kostnadsansvar och gränsdragning mellan räddningstjänstverksamheten övriga delar av myndighetens ansvarsområde.
- avstyrker utredningens förslag om att det är MSB som vid behov ska bestämma vilken kommun det är som ska leda en räddningsinsats.

- tillstyrker utredningens förslag i de delar som inte särskilt berörs i punktsatserna ovan.

SKLs synpunkter

SKL anser att betänkandet och de förslag som presenteras i många delar är bra och ger goda förutsättningar för en effektivare kommunal räddningstjänst.

Dock finns det vissa delar där SKL inte stöder utredarens slutsatser och förslag. Vissa förslag behöver kompletteras för att leda till de förbättringar och förutsättningar för utveckling som eftersträvas och vissa av förslagen riskerar att leda till en negativ effekt och motverka utvecklingen mot en mer effektiv kommunal räddningstjänst. I yttrandet berörs främst de delar där SKL har en avvikande uppfattning men vissa positiva förslag lyfts också fram.

SKL tillstyrker utredningens förslag i de delar som inte särskilt berörs i detta yttrande.

2.2 Utgångspunkter

Direktivet innehåller avgränsningar som medför att det är väsentliga delar av kommunernas uppdrag utifrån lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som inte berörs av utredningens bedömningar och förslag. Det handlar främst om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll samt räddningstjänst under höjd beredskap men även kommunens övergripande arbete med skydd mot andra olyckor än bränder. Samtidigt är dessa uppdrag på flera sätt sammankopplade med de verksamhetsområden som berörs i utredningen. Här finns därför brister i hur utredningens analys och förslag är utformade och de resultat som eftersträvas.

Att statens olika uppdrag inom räddningstjänstområdet inte heller fick beröras av utredningen innebär att det blir begränsande för vissa av de resonemang som förs i utredningen och det påverkar även de bedömningar och förslag som har kunnat läggas fram. Även detta måste ses som en brist i utredningen.

SKL anser att utredningen snarast bör kompletteras med en översyn av kommunens uppdrag inom rengöring (sotning) och brandskyddskontroll samt för räddningstjänst under höjd beredskap. Detta behöver delvis ske innan vissa av de förslag som utredningen presenterar kan genomföras fullt ut.

4 Styrning och förvaltningsorganisation

SKL ser positivt på betänkandets bedömningar och förslag under kapitel 4 och ser att dessa kan leda till bättre förutsättningar för kommunerna att styra sin verksamhet inom förebyggande skydd mot olyckor och räddningstjänstverksamhet. Det finns en

strävan efter en bra balans mellan det kommunala självstyret och statens möjlighet att utöva styrning, detta trots att den senare föreslås blir något utökad.

SKL vill särskilt uppmärksamma förslaget om att kommunerna själva ska bestämma hur handlingsprogrammen ska antas (avsnitt 4.6).

5.3 Styrningen bör justeras

Betänkandets bedömning att den skriftliga redogörelsen bör utmönstras är i allt väsentligt ett bra förslag. Det innebär förenklingar för både enskilda och kommunerna. Samtidigt utgör kriterierna för vilka verksamheter som omfattas av kraven en viktig grund i många olika sammanhang där brandrisker och skydd mot uppkomst av brand hanteras eller påverkar åtgärder och krav. Inte bara inom LSO-området utan även vid andra myndighetsbeslut och bedömningar. De styrinstrument och föreskrifter som enligt förslaget ska ersätta den skriftliga redogörelsen måste därför utformas så att de tar hänsyn till alla de sammanhang där nuvarande kriterier påverkar samhällets arbetssätt och bedömningsgrunder.

SKL tillstyrker utredningens förslag om utmönstring av den skriftliga redogörelsen men anser att det behövs ett förtydligande om att de styrinstrument och föreskrifter som ersätter kraven på skriftlig redogörelse måste utformas så att de tar hänsyn till alla de sammanhang där nuvarande kriterier påverkar samhällets arbetssätt och bedömningsgrunder.

5.4 Ett nytt nationellt mål ska införas

SKL delar utredningens bedömning att det är av stor vikt och symboliskt värdefullt att det finns ett nationellt mål för den förebyggande verksamheten och tillstyrker förslaget.

5.7 Tillsynsavgifter

Den nuvarande utformningen av författningstexten i LSO för hur kommuner får ta ut avgift för tillsynsverksamheten är otydlig och har på många håll vållat bekymmer med hur reglerna ska tolkas och tillämpas. En harmonisering med vad som gäller på jämförbara områden inom kommunal tillsyn är välkommen och kommer skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig tolkning och tillämpning av regelverket.

Det blir dock ännu mer konsekvent om detta gäller för alla de områden där kommunen bedriver återkommande och systematisk tillsyn enligt LSO, dvs. även för tillsyn som föranletts av bestämmelserna i 2 kap. 4 §

SKL tillstyrker förslaget om att kommunen får ta ut avgift för sin tillsyn, men anser att detta ska utökas till att gälla även för tillsyn som föranletts av bestämmelserna i enligt 2 kap. 4 § LSO.

6.4 Räddningsinsatserna kan utvecklas

I betänkandet finns flera resonemang kring hur samverkan ska förbättras för att leda till effektivare räddningsinsatser. En av de mer framträdande förutsättningarna för god samverkan är att aktörerna kan dela både information och lägesbilder med varandra, både i det akuta inledande skedet och under insatsens gång. 112-utredningen lämnade i sitt betänkande förslag på hur detta skulle kunna utvecklas. Det är viktigt att det sker förändringar som leder till bättre förutsättningar för informationsdelning mellan samhällets hjälpaktörer och inom krishanteringssystemet för att de bedömningar och förslag som Räddningstjänstutredningen för fram ska kunna få bästa möjliga effekt.

7.3 Det behövs resursstarkare samverkansstrukturer

SKL delar utredningens bedömning att det är viktigt med starka samverkansstrukturer inom räddningstjänstområdet men att kommunerna själva ska bestämma hur samverkan ska utformas och att ingen närmare reglering ska införas om detta.

8.2.6 Ett nytt behörighetskrav behövs för räddningschefen

SKL delar utredarens bedömning om att ett nytt behörighetskrav bör införas för att vara räddningschef i en kommun. Det är viktigt att den utbildning som ska leda till behörighet är särskilt utformad för att passa för ändamålet och att detta särskilt utreds innan kravet införs.

8.3 Jämställdhet och mångfald

Utredningen lägger ett alltför ensidigt fokus på hur fördelningen mellan män och kvinnor ser ut bland anställda inom kommunal räddningstjänst. Det saknas ett mer fördjupat och grundläggande resonemang om jämställdhetsperspektivet kopplat till både den kommunala räddningstjänstens roll i samhället och hur verksamheten kan bli mer jämställdhetsintegrerad, så att kvinnor och män får samma möjligheter och förutsättningar till ett likvärdigt bemötande och ges samma möjligheter att ta del av och få tillgång till de tjänster som erbjuds och de åtgärder som kommunerna ska vidta inom ramen för sitt uppdrag. Att så ensidigt uppehålla sig vid hur personalstyrkan är utformad riskerar till att medföra låg förståelse och acceptans för varför det är så viktigt att sträva efter en mer jämställd och jämställdhetsintegrerad verksamhet i alla

olika delar och att det handlar om så mycket mer än att anställa ett tillräckligt antal personer från de underrepresenterade grupperna i verksamheten.

SKL välkomnar samtidigt utredarens förslag i kapitel 8.3.3 om att MSB:s roll för att verka för ökad jämställdhet och mångfald inom räddningstjänsten blir tydligare genom en reglering.

SKL anser att utredningen, i syfte att skapa en bättre förståelse och insikt om området och åstadkomma konkreta effekter hos samtliga aktörer, behöver kompletteras med en mer fördjupad och grundläggande beskrivning av jämställdhets- och mångfaldsperspektivet både i samhället i stort och hur detta påverkar den kommunala räddningstjänsten på olika sätt.

8.4 Personalförsörjningen av deltidsbrandmän

SKL hade gärna sett att utredningen hade presenterat en mer förutsättningslös utvärdering av systemet med räddningstjänstpersonal i beredskap (deltidsbrandmän). Redan i direktivet begränsades utredningens uppdrag till att enbart lägga fram förslag på hur personalförsörjningen inom nuvarande system kan bli bättre, men egentligen inget utrymme för att föreslå förändringar och förbättringar av systemet i sin helhet. Därmed blir de förslag som presenteras avgränsade av denna ram.

SKL tillstyrker utredningens förslag om att MSB ska få ett tydligt uppdrag att stödja kommunernas personalförsörjning av deltidsbrandmän och att ett undantag ska införas i arbetslöshetsförsäkringen.

9 Utbildning

SKL anser att det finns brister i utredningens slutsatser och förslag inom utbildningsområdet. MSB:s nuvarande uppdrag att se till att utbildning av räddningstjänstpersonal kommer till stånd samt att bedriva utbildning inom området leder till att MSB utgör både kravställare och utförare. Utredningen anger att det inte finns skäl för förändring av detta. SKL delar inte denna bedömning utan anser att det finns skäl att ompröva nuvarande ordning och att pröva om utbildningen istället skulle kunna vara en del av yrkeshögskoleutbildningssystemet. För att möta behov och utmaningar inom rekryterings- och kompetensutvecklingsområdet behövs nya lösningar för exempelvis validering av likvärdiga utbildningar och delkurser, en mer flexibel och behovsanpassad utbildningsetablering samt bättre möjligheter för kompetensväxling.

SKL anser att hela utbildningssystemet för räddningstjänstpersonal inklusive ansvarsroller och omfattning ska utredas mer ingående och förutsättningslöst i syfte att skapa ett modernt, ändamålsenligt och behovsanpassat utbildningssystem för räddningstjänstområdet.

Med utgångspunkt i den av utredningen angivna avgränsningen att det trots allt är MSB som fortsatt är huvudman för utbildningsverksamheten i nuvarande omfattning så tillstyrker SKL utredningens förslag i kapitel 9.

10 Statens tillsyn och stöd

SKL håller med om att det finns stora brister och att det behövs förbättringar i fråga om statens tillsyn och stöd inom området skydd mot olyckor. Det är både MSB och länsstyrelserna som har brister i sitt genomförande. SKL delar dock inte utredarens syn på hur dessa brister ska hanteras. SKL avstyrker utredarens förslag om att flytta över delar av länsstyrelsernas uppgifter till MSB. Ett fortsatt ansvar hos alla eller några utpekade länsstyrelser kombinerat med hårdare krav på kompetens och samarbete mellan länsstyrelserna skulle vara ett bättre och mer ändamålsenligt sätt att skapa förbättringar inom området

Om utredarens förslag skulle genomföras skulle det innebära att MSB skulle få ett utökat antal roller och funktioner inom området skydd mot olyckor. MSB skulle vara en aktör som på samma gång verkar på flera olika nivåer i systemet och det kommer på olika sätt innebära intressekonflikter och dubbla roller. Som exempel kan nämnas att både utfärda föreskrifter och sedan tolka och tillämpa dem eller att bedriva tillsyn och samtidigt vara en aktör i systemet som omfattas av tillsynen. Redan idag finns konflikter i MSB:s olika uppdrag inom området och med förslaget riskerar de att bli ännu större och mer komplexa.

En överflyttning av statens tillsyn, stöd och rollen att i vissa fall överta räddningstjänstansvaret från kommunerna kräver en god kännedom om kommunerna och de lokala förhållandena. Denna kännedom finns i allt väsentligt hos länsstyrelserna och förstärks av deras samordnande roll inom krisberedskapssystemet. För att MSB ska kunna upparbeta en motsvarande kompetens och förmåga krävs sannolikt att myndigheten utökar sin regionala närvaro på flera håll i landet. Detta skulle innebära att MSB behöver skapa regionala verksamhetsställen på fler platser än idag.

Även om betydande delar av länsstyrelsens uppdrag inom skydd mot olyckor enligt förslaget ska flyttas över till MSB kommer förslaget innebära att flera uppgifter i LSO fortsatt finns hos länsstyrelserna. Dessa är inte oväsentliga utan kräver att det fortfarande finns relevant kompetens hos länsstyrelserna. Det handlar om delar av ansvaret för räddningstjänst vid höjd beredskap, ansvaret för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, hantering av överklaganden av kommunala tillsynsbeslut, föreskriva om förbud av eldning utomhus och besluta om vilka anläggningar som omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 4 § LSO. Utredningen ger inga konkreta förslag på hur länsstyrelserna ska upprätthålla en fortsatt god kompetens inom området för dessa uppgifter och den hanterar inte heller de konflikter som uppstår i den nya rollfördelningen mellan MSB och länsstyrelserna.

Utöver den mer generella bilden av statens rollfördelning i systemet anser SKL även att utredningens förslag om nya ingripandemöjligheter riskerar att skapa onödig belastning på rättsväsendet och att detta inte står i proportion till de effekter som förväntas. SKL motsätter sig förslaget och då särskilt den del om att kunna utfärda föreläggande vid vite gentemot kommunerna.

SKL avstyrker utredningens förslag om att statens tillsyn över kommunerna ska utföras av MSB

SKL avstyrker utredningens förslag om att staten ska ha befogenhet att utfärda förelägganden vid vite gentemot kommunerna.

SKL avstyrker utredningens förslag om att det ska vara MSB som får överta ansvaret för kommunal räddningstjänst.

SKL anser att villkoren och omständigheterna när staten övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst inte har utretts och klargjorts i tillräcklig omfattning. Bland annat finns det stora otydligheter vad gäller kostnadsansvar och gränsdragning mellan räddningstjänstverksamheten övriga delar av myndighetens ansvarsområde.

SKL avstyrker utredningens förslag om att det är MSB som vid behov ska bestämma vilken kommun det är som ska leda en räddningsinsats.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande