

Ds 2009:47

## **Reformen skydd mot olyckor**

– en uppföljning med förslag till utveckling

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>11</b>
1.1 Uppdragets bakgrund och innehåll.....	11
1.2 Uppdragets genomförande.....	13
1.3 Rapportens disposition.....	14
<b>2 Reformens historik, innehåll och intentioner</b> .....	<b>17</b>
2.1 Tidigare räddningstjänstlagstiftning .....	17
2.2 Utredningar m.m. inför lagöversynen .....	18
2.3 Utgångspunkter för en lagöversyn .....	19
2.4 Räddningstjänstlagutredningens förslag.....	21
2.5 Lag om skydd mot olyckor – intentioner och förändringar i stort.....	30
<b>3 Olycks- och skadeutvecklingen</b> .....	<b>35</b>
3.1 Statistik och trender.....	35
3.2 Slutsatser.....	41

<b>4</b>	<b>Säkerhetsarbetets utveckling före och efter reformen .....</b>	<b>43</b>
4.1	Utvecklingen av det förebyggande arbetet .....	43
4.2	Utvecklingen av kommunernas beredskap för räddningsinsatser.....	45
4.3	Särskilt om rekrytering av deltidsanställd räddningspersonal .....	48
<b>5</b>	<b>Områdesvis uppföljning av reformen .....</b>	<b>53</b>
5.1	Förebyggande åtgärder mot brand – skriftlig redogörelse och tillsyn.....	53
5.2	Rengöring och brandskyddskontroll .....	79
5.3	Målstyrning och handlingsprogram .....	94
5.4	Utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor.....	127
5.5	Farlig verksamhet .....	141
5.6	Olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring .....	158
5.7	Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet .....	170
5.8	Kompetens och utbildning .....	184
5.9	Den statliga räddningstjänstens olika grenar m.m. ....	194
<b>6</b>	<b>Tilläggsuppdrag – enskildas behov av brandskyddskunskaper .....</b>	<b>209</b>
6.1	Bakgrund.....	210
6.2	Statistik och erfarenheter från inträffade händelser.....	211
6.3	Ansvarsförhållanden .....	213

6.4	Exempel på stöd till enskilda i brandskyddsfrågor .....	216
6.5	Diskussion .....	223
6.6	Slutsatser .....	230
<b>7</b>	<b>Sammanfattande slutsatser med förslag till åtgärder .</b>	<b>233</b>
7.1	Inledning .....	233
7.2	Reformens intentioner – har de uppnåtts? .....	234
7.3	Utvecklingsbehov i stort .....	237
7.4	Sammanfattning av åtgärdsförslag .....	239
7.5	Konsekvensanalys av förslagen .....	244
<b>Bilaga 1:</b>	<b>Beslut och riktlinjer .....</b>	<b>247</b>
<b>Bilaga 2:</b>	<b>Medverkande i arbetet .....</b>	<b>253</b>
<b>Bilaga 3:</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>255</b>



# Sammanfattning

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet fick den 21 april 2009 uppdraget att genomföra en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit. I uppdraget ingick att beskriva, analysera och värdera hur reformen, som har varit i kraft i drygt fem år, har förverkligats i första hand i kommunerna och i vilken grad intentionerna bakom reformen har uppnåtts. Även problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta genomförandet skulle redovisas.

Den 30 juli beslutades om tillägg till arbetsgruppens direktiv som en följd av dödsbranden i Rinkeby. Arbetsgruppen skulle utöver grunduppdraget även beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd i dag genomförs och kan stärkas, och därvid redovisa vilka eventuella problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas.

Arbetsgruppens samlade uppdrag enligt de två besluten skulle redovisas i form av en skriftlig rapport senast den 15 september 2009.

Arbetet har genomförts i form av genomgång av reformens förarbeten, framtagande av data och underlag som beskriver utvecklingen före och efter lagens tillkomst, genomgång och värdering av tidigare genomförda studier och rapporter, samt egna studier och analyser. Vidare har ett antal hearingar, enkäter, dialoger och intervjuer genomförts med ett stort antal aktörer inom arbetet med skydd mot olyckor. Myndigheten för sam-

hällsskydd och beredskap (MSB) har i arbetet bidragit med underlag och synpunkter.

Uppföljningen har fokuserats på de områden som innebar större förändringar i samband med införandet av lagen om skydd mot olyckor. Det gäller områdena brandskydd, införandet av nationella mål och handlingsprogram, utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor i kommunerna, beslut för anläggningar med farlig verksamhet, kommunernas arbete med olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring, länsstyrelsernas tillsynsverksamhet samt kompetens och utbildning för kommunernas arbete med skydd mot olyckor. Vid genomförda hearingar har sotningsverksamheten (rengöring och brandskyddskontroll) varit en fråga som diskuterats flitigt av deltagarna. Arbetsgruppen har därför berört denna fråga i uppföljningen. Även frågorna om statlig räddningstjänst har berörts. Tilläggsuppdraget om hur den enskildes brandskydd kan stärkas har medfört att detta område behandlats särskilt.

Analysen av olycks- och skadeutvecklingen under den senaste tioårsperioden visar i huvudsak på en neråtgående trend, bortsett från problemområdena äldres olyckor och skolbränder. Arbetsgruppen föreslår därför att regeringen tar initiativ till att nationella, tvärssektoriella handlingsplaner för dessa två problemområden tas fram.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att reformen har utvecklats i enlighet med intentionerna, men att utvecklingen i flera avseenden går långsamt.

Bedömningen är att lagstiftningen stöder och driver på arbetet, men att det återstår mycket arbete innan intentionerna i reformen fullt ut har uppnåtts. Utvecklingen är övervägande positiv, och det finns inga starka skäl för att nu föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet. Bland annat har det visat sig att den större förändringen på brandskyddsområdet med skriftliga redogörelser fungerar tillfredsställande och att utvecklingen går i rätt riktning. Likaså har utbildningssystemet för skydd mot olyckor i huvudsak kunnat tillgodose behoven av personal inom området,

både kvalitativt och kvantitativt. Arbetsgruppens slutsats är att reformens lagstiftning och utformning i övrigt är lämplig och accepterad av berörda parter. Tillämpningen behöver dock utvecklas, det gäller inte minst den kommunala styrningen av säkerhetsarbetet med mål, handlingsprogram, samverkan, genomförande, uppföljning och förbättring. I arbetet med handlingsprogrammen för den andra mandatperioden har i flera kommuner märkts en avmattning i intresse och engagemang för frågorna. Arbetet i tillämpningen behöver tillföras ny energi och stödåtgärder för att intentionerna i ett målstyrt och systematiskt förbättringsarbete ska uppnås.

Stödet till enskilda, för att de ska kunna ta sitt ansvar i säkerhetsarbetet enligt reformens intentioner, behöver utvecklas. Det gäller från central nivå till kommunal och lokal nivå avseende organisationer och verksamhetsutövare samt olika grupper ur allmänheten. Olika risker och riskgrupper behöver identifieras och kommunikationen anpassas till dessa. Inte minst kommunerna bör i sin planering utveckla och prioritera sina insatser på detta område. Det föreslås bl.a. att regeringen ger MSB i uppdrag att i bred samverkan ta fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda i form av bl.a. förbättrad kommunikation med särskilda grupper, t.ex. i områden där det bor en hög andel utrikes födda. En sådan strategi berör många aktörer och kan kräva särskilda insatser från staten för att få genomslag.

Utifrån gjorda bedömningar av utvecklingsbehov föreslås en rad åtgärder för att intentionerna i lagstiftningen ska uppnås. Bedömningarna av hur intentionerna i reformen har uppnåtts, vilka utvecklingsbehov som finns samt, i övergripande form, förslag till åtgärder för att tillgodose dessa är sammanfattade i avsnitt 7.





# 1 Uppdraget

## 1.1 Uppdragets bakgrund och innehåll

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Tolgfors, beslutade den 21 april 2009 (Fö2009/921/SSK) att det inom Försvarsdepartementet ska tillsättas en arbetsgrupp med uppgift att genomföra en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit.

Den 30 juli 2009 beslutades om tillägg till arbetsgruppens riktlinjer med anledning av de frågor om brandskyddet som uppstått som följd av den s.k. Rinkebybranden som inträffade den 25 juli.

Enligt grunduppdraget ingår i arbetet att beskriva, analysera och värdera hur reformen, som har varit i kraft i fem år, har förverkligats i första hand i kommunerna och i vilken grad intentionerna bakom reformen har uppnåtts. Arbetsgruppen ska redovisa eventuella problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta arbetet med reformen.

Arbetsgruppen ska i första hand fokusera sitt arbete på att följa upp verksamheten i de frågor som innebar större förändringar när lagen om skydd mot olyckor infördes, i förhållande till tidigare räddningstjänstlagstiftning. Bland dessa frågor eller områden återfinns

- brandsyneinstitutet som ersattes av en ny ordning,
- införandet av nationella mål och handlingsprogram,

- intentioner om utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor i kommunerna,
- beslut för anläggningar med farlig verksamhet,
- kommunernas arbete med olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring,
- utvecklingen av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, samt
- kompetens och utbildning för kommunernas arbete med skydd mot olyckor.

Förutom ovan nämnda frågor och områden i uppföljningen ska arbetsgruppen, om det visar sig lämpligt under arbetets genomförande, även redovisa andra problem och behov av förändringar i tillämpning eller överväganden för framtida lagstiftning.

I det tillägg i arbetsgruppens riktlinjer som beslutades den 30 juli 2009 framgår att det är av stor vikt att informationen om samhällets säkerhet och arbetet med skydd mot olyckor når enskilda, såväl personer som organisationer. Målsättningen är bl.a. att fördjupa kunskapen om vilka åtgärder människor själva kan och bör vidta för att stärka sitt brandskydd. Arbetsgruppen ska ta tillvara statistik, utredningar och studier inom området skydd mot olyckor. Arbetsgruppen ska beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd i dag genomförs och kan stärkas, och därvid redovisa vilka eventuella problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen ska beakta behovet av att nå ut med information om säkerhet och skydd mot olyckor till hela befolkningen inklusive barn. Till exempel ska möjligheterna analyseras att nå ut till personer som har invandrat i vuxen ålder, som har begränsade kunskaper i svenska språket, eller som av annan anledning riskerar att inte nås av befintliga informationsinsatser.

Arbetsgruppens samlade uppdrag enligt de två besluten ska redovisas i form av en skriftlig rapport senast den 15 september 2009.

Bsluten med riktlinjer för arbetet är återgivna i bilaga 1.

## 1.2 Uppdragets genomförande

Uppföljningsarbetet har genomförts i en arbetsgrupp vars deltagare framgår av bilaga 2.

Arbetet har bestått i dels att sammanställa och beskriva historik och förarbeten till reformen om skydd mot olyckor, dels ta fram data och underlag som beskriver utvecklingen före och efter den nya lagen. Tidigare gjorda studier och rapporter, bl.a. från tillsynsverksamheten i aktuella frågor, har inventerats, sammanställts och bedömts i relevanta delar. Sjuttio handlingsprogram från 35 kommuner/räddningstjänstförbund har följts upp och studerats närmare. Fyra hearingar med totalt ca 140 deltagare från främst kommuner, länsstyrelser och enskilda/näringsliv har genomförts i syfte att hämta in de viktigaste säkerhetsaktörernas erfarenheter från och synpunkter på reformen och dess resultat. Sammanfattande artiklar från dessa hearingar har presenterats på Regeringskansliets hemsida. En större enkät om förändringen av brandsyneinstitutet och införandet av skriftliga redogörelser har sänts ut till samtliga kommuner och ett antal branschorganisationer för fastighetsägare/verksamhetsansvariga. Vidare har enkäter, med frågor om hur reformens olika delar införts och uppfattats av olika säkerhetsaktörer, genomförts i samband med nämnda hearingar. Arbetsgruppen har också deltagit vid ett antal seminarier och konferenser, samt genomfört dialoger (bl.a. med berörda aktörer inom sotningsverksamheten) och intervjuer där berörda frågor diskuterats.

Arbetsgruppen har, förutom genom nämnda hearingar, studier och enkäter, också fått stöd med att ta fram underlag av olika sakkunniga inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Tiden för genomförandet av tilläggsuppdraget om stärkt brandskydd för enskilda har varit kort. Arbetsgruppen har initierat att MSB tagit fram ett underlag i form av en promemoria (MSB, dnr 2009-11304) som behandlar statistik, erfarenheter samt genomfört och planerat arbete på området. Vidare har

besök gjorts och underlag hämtats in från ett antal kommuner och organisationer som grund för arbetsgruppens redovisningar, överväganden och förslag.

Dokument, enkäter, anteckningar, synpunkter m.m. som arbetsgruppen tagit del av och använt i arbetet framgår av referenslistan i bilaga 3.

### 1.3 Rapportens disposition

I rapporten ges ett relativt stort utrymme åt att beskriva bakgrund och förarbeten till den reform som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innebar och som infördes fr.o.m. 2004. Det är dessa som definierar reformen, dess innehåll och intentioner, och det har under uppföljningen framgått att dessa förutsättningar tolkas olika.

I avsnitt 2 sammanfattas reformens historik, innehåll och intentioner. Bland annat redovisas översiktligt Räddningstjänstlagutredningens förslag, vilka förändringar som lagen om skydd mot olyckor medförde i jämförelse med tidigare räddningstjänstlagstiftning, och vilka huvudintentioner som låg bakom reformen. Reformens detaljer, som de beskrivs i förarbeten m.m., återkommer senare i de områdesvisa uppföljningarna under avsnitt 5 i rapporten.

Av stor betydelse i uppföljningen är huruvida det går att utläsa om skyddet mot olyckor har utvecklats i positiv eller negativ riktning i termer av antal olyckor och skador. Avsnitt 3 redovisar statistik och bedömningar om olycks- och skadeutvecklingen. Avsnitt 4 ger på motsvarande sätt en översiktlig beskrivning och bedömning av hur säkerhetsarbetet har utvecklats före och efter reformens införande.

Avsnitt 5 innehåller uppföljningens konkreta innehåll för de områden som framgår av riktlinjerna för arbetet. Avsnittet är underindelad i delavsnitt som motsvarar dessa områden. Förutom de i riktlinjerna nämnda områdena har arbetsgruppen valt att belysa dels sotningsfrågorna (rengöring och brandskydds-

kontroll) samt dels vissa bestämmelser om den statliga räddningstjänsten. För sotningsfrågorna är skälet till behandling att dessa frågor diskuterats flitigt vid genomförda hearingar. Att den statliga räddningstjänstens frågor behandlats har sin grund i att en intention i reformen skydd mot olyckor var att samhällets räddningstjänst bättre skulle samordnas.

Tilläggsuppdraget om stärkt brandskydd för enskilda redovisas separat i avsnitt 6.

Uppföljningen har resulterat i ett omfångsrikt material på en mängd delområden. För att om möjligt underlätta förståelsen för reformen, dess utfall och behovet av utveckling har i avsnitt 7 gjorts en sammanfattning av uppföljningsarbetets viktigaste bedömningar och förslag med en översiktlig konsekvensanalys.



## 2 Reformens historik, innehåll och intentioner

### 2.1 Tidigare räddningstjänstlagstiftning

Räddningstjänstlagen (1986:1102) (RäL), tog sikte på hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas.

Statlig och kommunal räddningstjänst definierades enligt RäL som den verksamhet som staten eller kommunerna ska svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Begreppet räddningstjänst innefattar alltså inte åtgärder för att förebygga olyckor eller skador. Enligt RäL ska kommunen svara för att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. I övrigt läggs en skyldighet på kommunen att, utan eget ansvar, främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

Föreskrifterna om samhällets räddningstjänst var innan RäL splittrade på flera olika författningar. Ett sätt att möta kraven på ökad effektivitet var att samla föreskrifterna i en gemensam lagstiftning. Målsättningen för samhällets räddningstjänst, som den formulerades i RäL, var att de räddningstjänstinsatserna – statliga som kommunala – ska kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det innebar ett krav på att verksamheten ska planeras och organiseras så att målsättningen uppfylls. Kommunerna och de statliga myndigheter, som



svarar för räddningstjänst, har att samarbeta med varandra och med andra som berörs. Alla i samhället tillgängliga resurser ska kunna utnyttjas för räddningsinsatser.

För varje räddningsinsats ska det finnas en räddningsledare, som har att leda insatsen och bestämma hur den ska bedrivas och vilka räddningsåtgärder som ska vidtas. Syftet med att en räddningsledare ska utses är att räddningsinsatsen ska bli så effektiv som möjligt och att det inte får råda någon tvekan om vem som har ledningen av insatsen. Räddningsledaren har med detta syfte som grund getts särskilda befogenheter.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna kan, enligt RåL, generellt uttryckas så att staten genom lagstiftning formulerar krav på hur räddningstjänsten ska organiseras och bedrivas, fördelar ansvar, uppgifter och befogenheter samt resurser mellan stat och kommun. Staten ansvarar för räddningstjänståtgärder som fordrar särskilda resurser eller särskilt kunnande. Staten lämnar ersättning till kommunerna för stora och kostnadskrävande räddningsinsatser eller saneringsåtgärder. Staten svarar också för utbildning av kommunernas personal inom räddningstjänstområdet.

Kommunerna har generellt sett genom RåL getts ett allmänt ansvar för räddningsinsatser och ska utföra de åtgärder som bäst kan skötas på lokal nivå. Kommunen har också att svara för att skadeförebyggande åtgärder vidtas inom kommunen.

## 2.2 Utredningar m.m. inför lagöversynen

Behovet av en lagöversyn påtalades i flera sammanhang, särskilt mot slutet av 1990-talet. Räddningsverksutredningen lämnade i sitt slutbetänkande Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda (SOU 1998:59) ett antal förslag om förändringar som berörde i första hand den kommunala räddningstjänsten. Utredningen hade enligt sina direktiv bl.a. att pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet och att beakta möjligheter till effektiviseringar och

rationaliseringar samt att ange eventuella behov av författningsändringar. Räddningsverksutredningen definierade verksamhetsområdet skydd mot olyckor och lämnade i övrigt ett antal förslag om bl.a. målstyrning av verksamhetsområdet skydd mot olyckor och obligatoriska olycksundersökningar. Räddningsverksutredningen föreslog i en skrivelse till regeringen att en total översyn borde göras av räddningstjänstlagen och vissa författningar som var kopplade till den.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) aviserade regeringen en översyn av räddningstjänstlagen och följdförfattningar till denna och att som grund för denna översyn skulle ligga bl.a. bedömningar och förslag i Räddningsverksutredningens slutbetänkande.

### 2.3 Utgångspunkter för en lagöversyn

Bakgrunden för Räddningstjänstlagutredningen var att RåL med tillhörande förordning ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen utan att någon övergripande översyn av lagstiftningen hade genomförts. Det hade också framhållits att lagstiftningen framstod som omodern och att den i flera avseenden innebar en onödig och även olämplig detaljreglering av den kommunala räddningstjänsten. Synpunkter på onödig detaljreglering hade framförts bl.a. beträffande sotningsverksamheten, reglerna om brandsyn, räddningstjänstplan samt utbildning och kompetens. Det hade pekats på att detaljregleringen alltför starkt styrde inriktningen av den kommunala räddningstjänsten och skapade en likformighet av verksamheten som inte lämnade utrymme för en anpassning till lokala behov och förutsättningar. Vidare hade pekats på att lagstiftningen i vissa delar var otydlig och svårtolkad och att målsättningarna för och syftena med räddningstjänstverksamheten inte var tillräckligt tydligt angivna. Sammanfattningsvis fanns en uppfattning om att RåL inte helt återspeglade de uppgifter eller de principer som borde vara grundläggande för räddningstjänstverksamheten och fördelningen av

ansvaret för skydd mot olyckor mellan enskilda och det offentliga.

Det hade också inom räddningstjänstområdet tillkommit nya uppgifter. Samhällsutvecklingen ställde större krav och förväntningar på att det allmänna, bl.a. genom räddningstjänstverksamheten, borde tillgodose behov av trygghet och säkerhet i samhället. Utvecklingen avseende teknik, kommunikationer, större och fler transporter av bl.a. farligt gods, användningen av nya kemiska ämnen med farliga egenskaper samt ökade miljöhänsyn var några exempel.

Förväntningarna hade ökat på att offentliga åtgärder vidtas för att genom förebyggande åtgärder förhindra olyckor och begränsa skador, och detta hade kommit att spela en helt annan roll i räddningstjänstverksamheten än tidigare. De bedömningar som gjordes om den framtida utvecklingen, tydde inte på att de olyckshändelser som kräver räddningsinsatser påtagligt skulle varken öka eller minska över tiden. Däremot pekade bedömningarna på att de samlade åtgärderna till skydd mot olyckor med nödvändighet borde förändras mot mer förebyggande arbete. Utvecklingen bedömdes också ställa krav på ökade åtgärder från det allmännas sida för att påverka enskilda att delta med egna olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

Av direktiven till Räddningstjänstlagutredningen (dir. 1999:94) framgår sammanfattningsvis att utredningen ska:

1. Lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning som beaktar möjligheterna att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten och i övrigt modernisera bestämmelserna i syfte att skapa en effektiv räddningstjänst på såväl det kommunala som statliga området. Lagstiftningen måste även med minskad detaljreglering tillgodose det behov av reglering som krävs för att stat och kommun ska kunna utöva tillsyn m.m. på ett ändamålsenligt sätt. Om behov av nationella mål aktualiseras för verksamheten, ska bestämmelser om sådana ingå i författningsförslaget.

2. Lämna förslag som preciserar skyldigheterna inom räddningstjänstområdet för olika statliga myndigheter, kommunerna och enskilda. Själva räddningstjänstbegreppet ska dock inte utvidgas jämfört med tidigare räddningstjänstlag.
3. Lämna förslag på bestämmelser så att kommunernas förebyggande verksamhet inom området ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Bestämmelser av tillsynskaraktär, t.ex. brandsyn, behöver ses över. Förhållandena till annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet ska analyseras och tydliggöras.
4. Lämna förslag till bestämmelser om den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning. En översyn av dessa inklusive kompetensen för personal inom sotningsväsendet bör ske med syftet att minska detaljregleringen.
5. Överväga och lämna förslag i ett antal övriga frågor som rör ansvar för sjuktransporter, integrering av sjö- och flygräddningstjänster samt miljöräddningstjänst till sjöss.

## 2.4 Räddningstjänstlagutredningens förslag

### *Inledning*

Räddningstjänstlagutredningen redovisade sitt slutbetänkande Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) i januari 2002. I de följande avsnitten redovisas kortfattat utredningens överväganden och förslag på olika områden. En mer fördjupad beskrivning och analys av utredningens förslag och argument framgår vidare i avsnitt 5 som områdesvis behandlar uppföljningen av lagstiftningens införande och tillämpning.

*Nationella mål, verksamhetsmål och handlingsprogram*

Utredningen fann att övergripande nationella mål borde anges för verksamheten och att dessa borde vara den politiska styrning och utgöra de riktmärken som staten ger för att åtgärder ska vidtas till skydd mot olyckor. Skyddet ska, enligt utredningen, innefatta inte bara räddningsinsatser utan även olycksförebyggande åtgärder.

Genom att i lagen ange nationella mål för den kommunala räddningstjänstverksamheten bedöms kommunerna, i enlighet med principen om kommunal självstyrelse, ges ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisation och dimensionering av räddningstjänstverksamheten och för ökad samverkan med andra kommuner. Styrning med detaljerad lagstiftning med inriktning på räddningstjänstens organisation och genomförande begränsade, enligt vad utredningen tagit del av, de förtroendevaldas möjligheter att själva utveckla en fungerande verksamhet med utgångspunkt i de lokala förhållandena.

För verksamhetsområdet föreslogs ett övergripande och nationellt mål om att i hela landet ska upprätthållas ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt på egendom och miljön. Den enskilda människans och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva bidra till sin egen säkerhet ska stödjas genom åtgärder från samhällets sida. Det övergripande nationella målet bör kompletteras med lokalt anpassade verksamhetsmål i form av säkerhets- och prestationsmål, som såväl ansvariga statliga myndigheter som kommunerna har att leva upp till.

Utredningen föreslog att det nationella målet ska kompletteras med handlingsprogram som redovisar hur målen för verksamheten ska uppfyllas. Programmen bör utformas mot bakgrund av en inventering och analys av de risker för olyckor som finns och ange hur riskerna ska hanteras. Programmen ska följas upp och vara en grund för utvärdering av verksamheten.

Varje kommun ska ha ett, eller flera, handlingsprogram för skydd mot olyckor som antagits av kommunfullmäktige. Programmen ska redovisa den lokala målsättningen och planerna för verksamheten samt de risker som finns i kommunen för olyckshändelser och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Programmen bör innehålla de krav på prestationsförmåga som bör ställas men också beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m. I handlingsprogrammen ska kommunen redovisa de säkerhets- och prestationsmål som kommunen mot bakgrund av de lokala förhållandena ställer upp för att uppfylla det i lagen angivna övergripande målet. Av programmet ska framgå hur verksamheten ska bedrivas inom kommunen eller i samverkan med andra kommuner eller med andra som berörs av verksamheten. De lokala målen och programmen ska också kunna ligga till grund för kommunens egen uppföljning och utvärdering av verksamheten och för statens tillsyn.

Enligt utredningen var det en uppgift för varje enskild kommun att själv välja organisation och medel för att nå upp till den nivå för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten som är i överensstämmelse med det nationella målet i lagen.

#### *Ledning av räddningstjänstverksamhet*

I varje kommun ska det finnas en räddningschef som inför kommunen ansvarar för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och som leder varje räddningsinsats. Räddningschefen får utse annan som har kompetens för uppgiften att leda räddningsinsatser. Vid varje insats i kommunal eller statlig räddningstjänst ska det finnas en utsedd räddningsledare. Utredningen föreslog här inga förändringar. Däremot förde utredningen ett förtydligande resonemang kring ledning av större räddningsinsatser.

I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva, eller i särskilda fall bestämma, att en länsstyrelse får ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner och inom kommuner i flera län. I sådana fall utses räddningsledare av den länsstyrelse som har fått ansvaret. Utredningen föreslog att de borde finnas en möjlighet, och inte som i RåL en skyldighet, för länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser. Vidare skulle det framgå att om insatserna berörde flera län ska en länsstyrelse ges ansvaret.

#### *Sotningsverksamheten*

För sotningsverksamheten innebar förslaget att detaljregleringen minskade och att målsättningen för verksamheten, att vara brandförebyggande, tydliggjordes.

#### *Olycks- och skadeförebyggande åtgärder*

Förslaget syftade till att klargöra den enskildes ansvar och skyldigheter i förhållande till det offentliga åtagandet på räddningstjänstområdet. Det slogs fast att den enskilde har det primära ansvaret för att skydda sitt liv och sin egendom och för att inte förorsaka olyckor. Var och en är skyldig att vidta skäliga åtgärder till skydd mot olyckor. Särskilda krav ställs på ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar att hålla utrustning för släckning av brand och utrymning vid brand eller annan olycka och i övrigt att vidta förebyggande åtgärder samt att i vissa fall i skriftlig form dokumentera sitt brandskydd. Särskilda krav ställs också på ägare eller innehavare av farlig verksamhet.

Kommunen ska enligt utredningens förslag främja trygghet och säkerhet för dem som vistas i kommunen. Kommunen ska svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Kommunen ska också vara

verksam för skydd mot andra olyckshändelser än bränder, utan att det påverkar det ansvar som någon annan har.

#### *Efterföljande åtgärder*

När en räddningsinsats är avslutad faller ansvaret eller skyldigheten att vidta åtgärder för att bevaka eller ta hand om skadad egendom i princip på den enskilde. Det är en viktig uppgift för räddningsledaren att klargöra och dokumentera när det bedöms att en räddningsinsats är avslutad. Ägaren eller innehavaren av egendom som har berörts av räddningsinsatsen ska underrättas, liksom myndigheter vars ansvarsområden har berörts. Utredningen föreslog också att kommunerna, liksom de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst, borde ha skyldighet att utreda olycksorsaker och olycksförlopp samt analysera hur en räddningsinsats har genomförts. Förslaget blev att olycksförloppsutredningar ska vara obligatoriska i kommunal räddningstjänstverksamhet.

#### *En ny ordning ersätter brandsyn*

Utredningen föreslog att de detaljerade bestämmelserna om brandsyn skulle utmönstras. Kommunen skulle ges möjlighet att koncentrera resurserna för brandförebyggande verksamhet dit de bäst behövs. Ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, ska ha en skyldighet att dokumentera brandskyddet. Avsikten var att tydliggöra den enskildes ansvar för brandskyddet och ge bättre förutsättningar för en effektiv tillsynsverksamhet. Kommunens ansvar blir med förslaget en ren tillsynsuppgift.



*Fördelningen av tillsynsansvaret mellan kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket*

Utredningens avsikt var att klargöra den principiella fördelningen av tillsynsfunktionen och inriktningen i fråga om de tillsynsuppgifter som bör vara uppgifter för kommunen, länsstyrelsen och Räddningsverket.

Kommunens tillsyn över den enskilde skulle enligt utredningen även fortsättningsvis innefatta en kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen.

Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet skulle innefatta en bedömning av om kommunerna i sin förebyggande verksamhet och i räddningstjänsten lever upp till målsättningen att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande och likvärdig säkerhet i fråga om skydd mot olyckor. Detta innebar också en granskning av kommunens tillsynsfunktion. Länsstyrelsernas tillsyn skulle, enligt utredningens mening, ha karaktär av uppföljning, utvärdering och information samt bedrivs med respekt för den kommunala självstyrelsen. Utredningen menade att tillsynen också skulle syfta till att ge råd till kommunen och inspirera till en positiv utvecklingsprocess inom området.

Räddningsverket skulle fortsatt ha ett centralt tillsynsansvar med avseende på den kommunala verksamheten inom räddningstjänstområdet. Tillsynen skulle enligt utredningen bl.a. utövas som en bevakning av länsstyrelsens ansvar för tillsynen över kommunerna och som en uppföljning och utvärdering av denna. Räddningsverket skulle lämna länsstyrelserna resurstöd bl.a. i form av särskild kompetens i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och svara för en kontinuerlig utbildning av länsstyrelsens tillsynspersonal. I samverkan med länsstyrelserna skulle verket också utveckla metoder och modeller för länsstyrelsens tillsyn och lämna förslag till inriktning av tillsynsverksamheten.

Räddningsverket skulle, utan att detaljreglera, bl.a. genom föreskrifter och allmänna råd riktade till såväl enskilda som kommuner och länsstyrelser, återspegla och förtydliga intentionerna i lagstiftningen.

*Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun av det offentliga åtagandet inom räddningstjänstområdet*

Utredningen menade att som en principiell utgångspunkt, när det gäller den enskildes ansvar inom räddningstjänstområdet, ska gälla att de åtgärder som den enskilde är skyldig att vidta enligt lagstiftningen ska bekostas av denne. Samhällets åtagande att hålla en organisation för räddningstjänst ska ses som en viktig del i samhällsservicen. Den princip som gäller, och enligt utredningens mening fortsatt bör gälla i fråga om kostnader för samhällets räddningstjänst, är att den enskilde inte betalar ersättning för denna service.

Utgångspunkten när det gäller den ekonomiska fördelningen mellan staten och kommunerna inom räddningstjänstområdet ska enligt utredningens mening vara att den som har räddningstjänstansvaret också har finansieringsansvaret. Kommunerna har rätt till ersättning av staten dels för medverkan i statlig räddningstjänst, dels om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader. Kommunens rätt till ersättning om en räddningsinsats har medfört betydande kostnader kan bli föremål för domstolsprövning. I RåL saknade staten möjligheter att överklaga ett ersättningsärende. Utredningen föreslog att staten ges sådan möjlighet.

*Kommunens förebyggande verksamhet*

Kommunens förebyggande verksamhet består dels i verksamhet där kommunen har ett ansvar för att aktivt vidta förebyggande åtgärder i kombination med ett tillsynsansvar, dels i ren tillsynsverksamhet, dels också en skyldighet att, utan andras ansvar inskränks, mer allmänt främja förebyggande åtgärder inom kommunen.

Utredningens förslag i fråga om att kommunen allmänt ska främja förebyggande åtgärder innebär att kommunen aktivt ska medverka till ett samarbete mellan olika ansvariga myndigheter

för att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten. Denna samsyn ska också ligga till grund för kommunens planering för räddningsinsatser.

#### *Den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning*

Regleringen i lag och förordning borde enligt utredningen i huvudsak begränsas till generella krav på grundläggande kompetens och utbildning för räddningstjänstpersonalen och i övrigt riktas till Räddningsverket som ska inrätta de utbildningslinjer som behövs. Det samma bör gälla i fråga om kompetens och utbildning för personal för rengöring och brandskyddskontroll (sotningsverksamheten). Räddningsverket bör vidare ange utbildningens innehåll i utbildningsplaner som ska bestämmas i samråd med kommunerna och de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utbildningen berör.

Utredningen föreslog att Räddningsverket ges i uppgift att föreskriva om de särskilda krav som bör ställas för behörighet som räddningschef, för att kontrollera brandskyddet samt för att utöva tillsyn och leda räddningsinsatser. Särskilda krav bör ställas mot bakgrund av de befogenheter som är knutna till dessa funktioner, bl.a. myndighetsutövning, som berör enskilda.

Den reglering av räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning som utredningen föreslog avsåg att ge förutsättningar och utrymme för en kontinuerlig anpassning av kraven på kompetens och utbildning hos räddningstjänstpersonalen till kommunernas olika behov. Genom att begränsa regleringen, och i stället i allmänna råd och genom en utvecklad tillsyn ge vägledning för kompetens och utbildning, ges möjligheter till enklare och snabbare anpassning till nya förhållanden inom räddningstjänstområdet.

*Förtydligt ansvar för sjuktransporter m.m.*

Utredningen föreslog ett förtydligande av ansvaret för sjuktransporter som innebär att alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsinsatser eller rör sjukdomsfall, omfattas av ett samlat sjuktransportbegrepp under ett samlat ansvar för hela sjuktransportverksamheten. Undantag bör dock göras för sjuktransporter från fartyg.

*Miljöräddningstjänst till sjöss*

För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddningstjänst till sjöss efter en fartygskollision, grundstötning eller annan händelse föreslog utredningen att räddningstjänstbegreppet när det gäller miljöräddningstjänst till sjöss borde utvidgas till att omfatta även förberedande insatser när olja eller andra skadliga ämnen riskerar att komma ut i vattnet.

*Den föreslagna lagens benämning*

Det förslag som utredningen lämnade till en reformerad räddningstjänstlagstiftning innebär att den enskildes ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor klargörs och betonas. Utredningen menade också att kommunernas vida och allmänna ansvar för samhällets räddningstjänst och statens mer begränsade ansvar för räddningstjänst i speciella fall tydliggörs genom förslaget. Förslaget betonar kommunernas ansvar för och skyldigheter att medverka till förebyggande åtgärder, samtidigt som kommunerna ges frihet att själva organisera och bestämma hur räddningstjänstverksamheten ska bedrivas. Utredningen föreslog att lagen benämns lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsingripanden. Enligt utredningen knyter denna benämning an till en reformerad räddningstjänstlagstift-

ning och ges en vidare inriktning och betonar bl.a. vikten av ett olycks- och skadeförebyggande arbete.

## 2.5 Lag om skydd mot olyckor – intentioner och förändringar i stort

Regeringen instämde till stora delar i de förslag som Räddningstjänstlagutredningen lämnade. Hur förslagen närmare togs om hand av regeringen i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119) framgår av avsnitt 5 där respektive område behandlas.

Uttryckt i en mycket koncentrerad form var intentionerna i reformen med lagen om skydd mot olyckor följande:

- Ökat skydd mot olyckor och skador
- Stärkt förebyggande arbete
- Tydligare ansvarsförhållanden
- Minskad detaljreglering
- Målstyrning med lokal anpassning
- Ökad tvärssektoriell samverkan och samordning
- Mer av lärande och systematisk förbättring

Dessa intentioner skulle stödjas genom följande förändringar i reformen, jämfört med den tidigare lagstiftningen:

- Nationella mål anges för verksamheten. Avsikten är att de övergripande nationella målen ska vara den politiska styrningen och riktmärken som staten ger för vilka åtgärder som ska vidtas till skydd mot olyckor. De nationella målen avser att ge större flexibilitet och ökade möjligheter bl.a. till lokal anpassning och till utökad samverkan med andra kommuner. Målen ska kompletteras med handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten med lokalt anpassade verksamhetsmål i form av säkerhets- och prestationsmål.
- Den enskilda människans och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva ta ansvar för sin egen säkerhet ska stödjas genom åtgärder från samhällets sida.

- Det ges en möjlighet, och inte som tidigare en skyldighet, för länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser. Lagen tydliggör också att om räddningsinsatserna berör flera län, ska en länsstyrelse ges ansvaret.
- Detaljregleringen minskar inom sotningsverksamheten och det tydliggörs att målsättningen för verksamheten är att vara brandförebyggande. Momenten rengöring (sotning) och brandskyddskontroll separeras och den enskilde ges, under vissa förutsättningar, möjlighet att själv rengöra sin anläggning. Rengöring och brandskyddskontroll av imkanaler i bostadskök och motsvarande utrymmen regleras inte i lagen.
- Kommunen ska, som tidigare, svara för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks. Det tydliggörs att kommunen ska vara verksam för skydd mot andra olyckshändelser än bränder, utan att det påverkar det ansvar som någon annan har. Syftet med detta tydliggörande är att stimulera till ett utökat och tvärsektoriellt säkerhetsarbete i kommunen.
- Olycksundersökningar ska vara obligatoriska i kommunal räddningstjänst. En olycka som föranlett en räddningsinsats ska i skälig omfattning undersökas med avseende på olycksorsaker, olycksförlopp samt hur räddningsinsatsen har genomförts.
- Brandsyn ersätts med en ny ordning. Den nya ordningen innebär att ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, ska se till att brandskyddet dokumenteras. Syftet är att tydliggöra den enskildes ansvar, att tillsynen ska bli effektivare och att kommunens resurser ska kunna koncentreras på de från brandskyddssynpunkt mest angelägna objekten. Kommunens uppgift blir en ren tillsynsfunktion.

- De detaljerade utbildningskraven för personal inom den kommunala räddningstjänstverksamheten utmönstras. Generella och övergripande krav ställs på den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens och utbildning. Behörighetskrav ska finnas för dem som ska leda räddningsinsatser och dem som ska utföra brand-skyddskontroller.
- Den som utövar verksamhet vid s.k. farlig verksamhet är skyldig att analysera riskerna för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Förändringen är att skyldigheten införs i lagen. Vidare innebär reformen att det är länsstyrelsen som, efter samråd med kommunen, ska besluta om vilka verksamheter som faller under bestämmelserna om farlig verksamhet.
- Slutligen innebär reformen en ändrad inriktning på den statliga tillsynen. Det ställer ökade krav på kompetens hos länsstyrelserna i deras egenskap av tillsynsmyndigheter.

Det är i huvudsak mot ovanstående punkter, i form av intentioner och förändringar, som arbetsgruppens uppföljning av reformen har planerats och genomförts. En del i arbetet har bestått i att beskriva utgångspunkter och syften samt hur införandet och genomförandet av de nya bestämmelserna har skett. En annan del har varit att försöka bedöma vilka förändringar som lagreformen medfört i säkerhetsarbetet, främst då i kommunerna, och i vilken mån förändringarna överensstämmer med reformens intentioner. En tredje del har inneburit att fånga in de olika säkerhetsaktörernas synpunkter på förändringarna, vilka problem som kvarstår och vilka förbättringsåtgärder som kan vidtas.

Regeringen uttalar i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119) under avsnittet politiska utgångspunkter för reformen bl.a. följande:

”Det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs...

Den nya lagen om skydd mot olyckor... skall skapa en bättre förmåga i samhället att förebygga och hantera situationer som kan leda till räddningsinsatser. Enligt regeringen kommer lagen att förbättra möjligheterna för enskilda, kommuner och statliga myndigheter att minska antalet olyckor och konsekvenserna av dem.”

Det är i nuläget en svår uppgift att objektivt utvärdera lagen om skydd mot olyckor i effekttermer som minskat antal döda och skadade samt minskade skadekostnader. Även hur säkerhetsarbetet har utvecklats som följd av lagen, i kvantitativa och kvalitativa termer, kan vara svårt att objektivt utvärdera, annat än i vissa frågor. I de följande avsnitten 3 och 4 redovisas dock tillgänglig statistik och annat underlag som rör olycks- och skadeutveckling samt vissa delar av säkerhetsarbetet för skydd mot olyckor – för perioden såväl före som efter lagen om skydd mot olyckor – som grund för övergripande resonemang om sambanden mellan förändringarna.





## 3 Olycks- och skadeutvecklingen

**Bedömning:** Olycks- och skadeutvecklingen visar i huvudsak på en neråtgående trend, förutom på områdena äldres olyckor och bränder i skolmiljö.

**Förslag:** För att stärka säkerhetsarbetet avseende äldres olyckor och bränder i skolmiljö bör regeringen ge Socialstyrelsen respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter, kommuner och organisationer ta fram nationella handlingsplaner med förslag till samverkansorgan och förbättringsåtgärder.

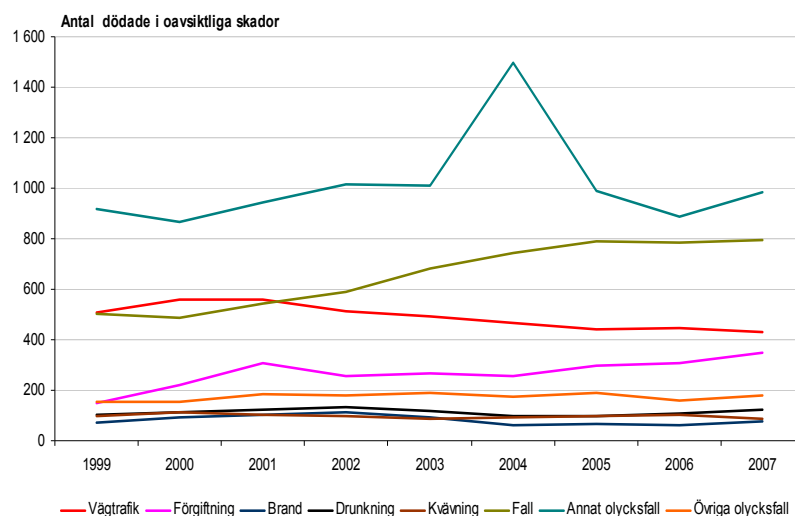
### 3.1 Statistik och trender

Det övergripande målet för arbetet med skydd mot olyckor är att minska olycksriskerna. I detta mål ligger att minska antalet olyckor samt att begränsa skadorna från olyckor i form av antal döda, skadade och förstörd miljö och egendom. En grundläggande fråga blir därför om vi kan se några resultat i dessa mått över tiden före och efter tillkomsten av lagen om skydd mot olyckor. Kan vi på nationell nivå se några trender i olycks- och skadeutvecklingen och kan vi möjligen härleda eventuella förändringar till reformen kring LSO?

Frågor om historik om och framtida utveckling av risker och säkerhetsarbete har diskuterats och dokumenterats i Räddnings-

verkets framtidsstudie, Framtidens risker och säkerhetsarbete (SRV I99-173/08).

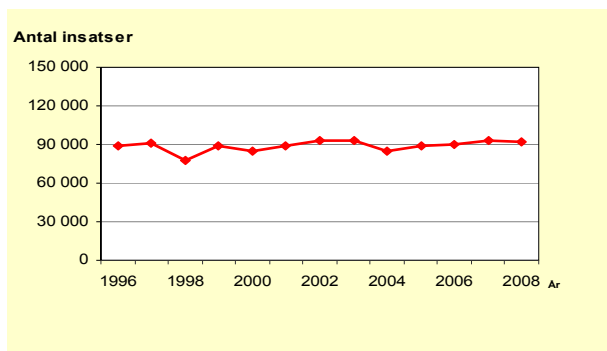
Vi vet av tillgänglig statistik att antalet olyckor och skadornas mängd förändras långsamt över tiden. De förändringar som sker är oftast inom normala statistiska variationer eller som följd av mer långsiktiga trender. Det är inte rimligt att anta att LSO-reformen efter fem år skulle ha fått till följd att skadestatistiken påverkats påtagligt. Ser vi till antalet årligen döda i olyckor under perioden 1999-2009, jämför bilden nedan, så har det totala årliga antalet ökat med storleksordningen 20 % på 10 år men förändringarna för flertalet olyckstyper över åren är ganska små, om man bortser från Tsunamikatastrofens offer (543 döda som redovisas i kategorin ”annat olycksfall”) året 2004.



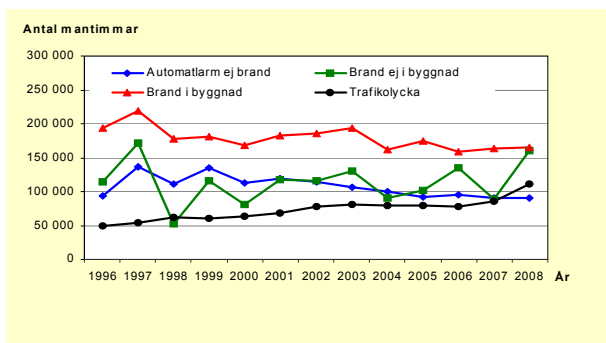
Vad som kan konstateras är att antalet döda i trafiken minskat gradvis över åren och att fallolyckorna har ökat kraftigt. Generellt gäller att antalet döda i olyckstyper som föranleder insatser från samhällets räddningstjänst har minskat något under perioden, medan ökningarna finns i olyckstyper såsom främst

fallolyckor och förgiftningar. Det går alltså inte att härleda några förändringar i detta effektmått till reformen om lag om skydd mot olyckor, i vart fall inte ännu. Det gäller också statistik om antal skadade som intagits på sjukhus på grund av olyckor, där de årliga volymerna ligger på ungefär samma nivå, totalt drygt 100 000 intagna varje år. Det är främst de allra äldsta, över 80 år, som visar på öknings; medan utfallen i övriga åldersgrupper snarast minskar något över åren. Det bör dock påpekas att måttet sjukvårdsintagna är en osäker indikator med hänsyn till förändrade vårdprinciper och genomförda effektivitetsförbättringar över åren.

Från MSB:s insatsstatistik kan vi se att antalet räddningstjänstinsatser i Sverige ligger konstant över åren allt sedan statistiken började samlas in (jämför bild nedan).

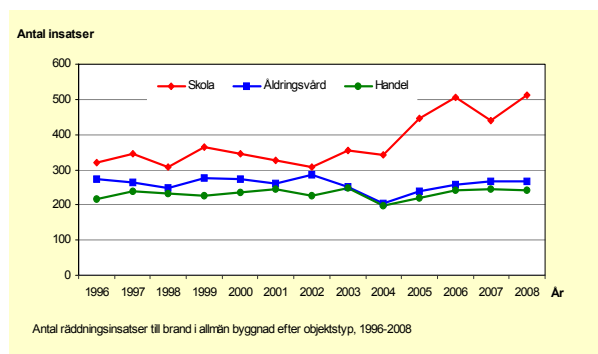


Fördelningen av räddningstjänstarbetet på några olika olyckstyper över åren framgår av nedanstående bild där räddningsarbetet uttrycks i antal mantimmar.

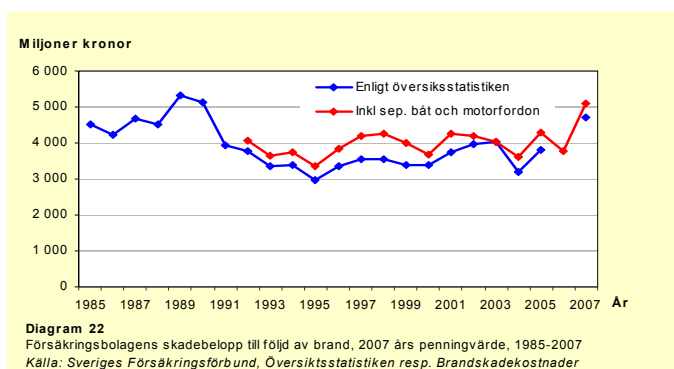


Vi kan se att arbetsvolymen i räddningsarbetet har ökat gradvis för trafikolyckor, medan arbetsvolymen minskat något över åren för bränder i byggnader och vid automatlarm under perioden.

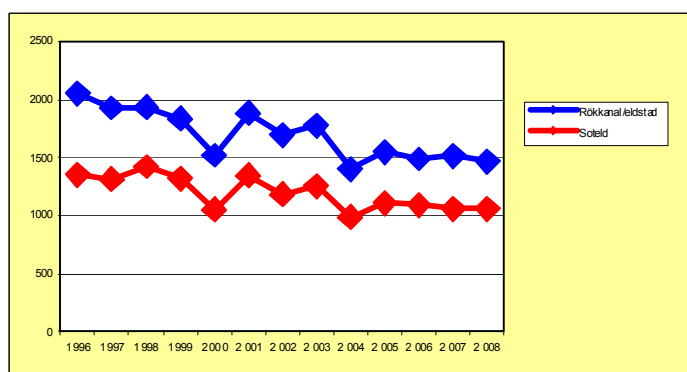
Frekvensen av insatser mot brand över tid för olika objektstyper kan också utläsas av statistiken. Vi kan se att påtagliga ökningarna har skett när det gäller bränder i skolor, enligt bilden nedan, medan insatserna för andra objektstyper, vilket även gäller för industri, snarast har minskat något över åren.



De totala skadekostnaderna för brand kan hämtas från försäkringsbolagens statistik. Hur dessa skadekostnader utvecklats över åren framgår av bilden nedan.



Med hänsyn till förändringarna i sotningsverksamheten inom reformen med LSO är det intressant att jämföra frekvensen av insatser med orsak i eldstäder samt vid soteld. Hur statistiken utvecklats över åren för dessa företeelser framgår av bilden nedan.



Vi kan konstatera att antalet eldstadsrelaterade bränder, efter en viss nedgång under slutet av 90-talet och början av 2000-talet, har legat på en stabil nivå de senaste åren. Samtidigt har under den senaste tioårsperioden antalet sotningsobjekt ökat med storleksordningen 200 000. Även om vi inte kan dra några bestämda slutsatser om effekten av ändringarna i systemet med rengöring och brandskyddskontroll, indikerar statistiken att riskerna för eldstadsrelaterade bränder har utvecklats i positiv riktning.

Som sammanfattning av arbetsgruppens översiktliga analys av det statistiska materialet kan sägas att utvecklingen av antalet olyckor och mängden skador totalt sett inte påtagligt förändrats efter LSO-reformens införande. Samtidigt är det för tidigt att efter fem års arbete dra några bestämda slutsatser om att reformens olika delar har påverkat skadeutvecklingen positivt eller negativt.

Det kan konstateras att det, trots en ökande befolkning och en stark högkonjunktur under åren efter reformens införande, funnits en svagt neråtgående trend i flertalet olyckstyper. Vad som tydligt avviker från denna trend är dels olyckor där äldre personer drabbas, dels bränder i skolmiljö.

De ökande skadorna bland äldre återfinns främst i kategorin fallolyckor, men de äldre är överrepresenterade i nästan alla olyckskategorier, inte minst när det gäller bränder. Andelen äldre i befolkningen blir dessutom påtagligt mycket större under kommande årtionden.

Skolbränderna har ökat kraftigt i de flesta kommuner. I några kommuner, bl.a. Göteborg, har kraftsamlade åtgärder vidtagits för att motverka skadegörelse och anlagda bränder bland ungdomar, och dessa åtgärdsprogram kan ha bidragit till att utvecklingen av skolbränderna i dessa kommuner faktiskt minskat. Detta talar för att utvecklingen går att påverka genom aktiva åtgärder.

## 3.2 Slutsatser

Olycks- och skadeutvecklingen under den senaste tioårsperioden visar i huvudsak på en neråtgående trend, bortsett från problemområdena äldres olyckor och skolbränder.

Utvecklingen när det gäller äldres olycksrisker och problemen med anlagda bränder, särskilt i skolmiljöer, är två nutida och framtida problem som kräver särskild uppmärksamhet samt tvärspektoriella nationella initiativ och handlingsplaner för att kunna bemästras. För att stärka säkerhetsarbetet avseende äldres olyckor och bränder i skolmiljö bör regeringen ge Socialstyrelsen respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter, kommuner och organisationer ta fram nationella handlingsplaner med förslag till samverkansorgan och förbättringsåtgärder.





## 4 Säkerhetsarbetets utveckling före och efter reformen

**Bedömning:** Det förebyggande arbetet för skydd mot olyckor har utökats och utvecklats efter reformens införande men ambitionerna och hur arbetet bedrivs varierar mellan kommunerna.

Det har blivit mycket svårare att, på landsorten, rekrytera deltidsanställd personal (räddningsmän i beredskap) till den kommunala räddningstjänsten.

**Förslag:** Regeringen bör dels ge uppdrag till berörda myndigheter att pröva alternativa lösningar för det trygghets- och säkerhetsarbete som syftar till att säkerställa en för medborgarna god tillgänglighet av hjälp vid nödlägen, dels till MSB att utveckla och sprida kunskap om teknik och metoder för att med mindre uttryckningsstyrkor genomföra effektiva räddningsinsatser.

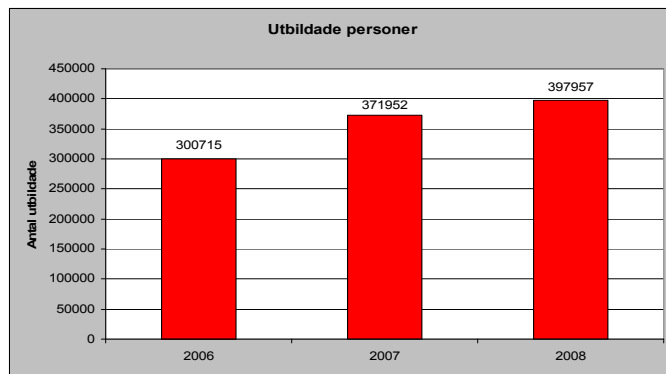
### 4.1 Utvecklingen av det förebyggande arbetet

Att sammantaget beskriva utvecklingen av det förebyggande arbetet mot olyckor före och efter LSO-reformen låter sig inte göras enkelt. Sådana beskrivningar framgår delvis inom avsnitt 5 som närmare redovisar uppföljningen av arbetet på olika områden. Här begränsas informationen till några axplock av indikatorer. Bland annat kan vi konstatera, vid jämförelser

genom enkäter mellan olika år, att förekomsten av brandvarnare och handbrandsläckare har ökat i samhället (se bild nedan).



Vi kan också, genom jämförelse mellan åren av MSB:s statistik, se att kommunernas insatser för att brandskyddsutbilda enskilda har ökat markant (ca 25 %) under senare år.



Bland de få indikatorer som finns på det förebyggande arbetet är de ovan redovisade en fingervisning om att intentionerna om ett stärkt förebyggande skydd mot olyckor är levande i arbetet.

De synpunkter som framkommit i samband med genomförda hearingar stärker också intrycket att det förebyggande arbetet mot olyckor i kommunerna har utvecklats och utökats efter införandet av LSO. Det gäller såväl förebyggande åtgärder mot olyckor som föranleder räddningsinsatser som mot andra typer av olyckor. Ambitionerna i det förebyggande arbetet varierar dock mellan kommunerna.

## **4.2 Utvecklingen av kommunernas beredskap för räddningsinsatser**

Ett övergripande syfte med LSO var att kommunerna skulle få en ökad möjlighet till lokal anpassning av organisation och dimensionering av verksamheten. Detta skulle möjliggöras genom att verksamheten styrs med övergripande nationella mål som kompletteras med verksamhetsmål. Räddningstjänstplanen enligt RåL, som av många upplevdes som alltför detaljstyrande, utmönstrades. Begrepp som räddningskår och räddningsstyrka utmönstrades också med syfte att kommunen skulle ha frihet att organisera sin räddningstjänst efter de förhållanden och omständigheter som råder i den enskilda kommunen. Bortsett från att samverkan mellan kommunerna har fortsatt att utvecklas i olika former, främst genom kommunalförbundsmodellen, kan inte förmärkas några större förändringar i hur kommunerna organiserar sin räddningstjänstverksamhet. Möjligen finns tankar och idéer i några kommuner, men i övrigt är verksamheten i stort sett organiserad på samma sätt som innan lagen trädde i kraft.

Kommunförbundets sakkunniga inom räddningstjänstområdet fick vid sitt vårmöte innevarande år frågan om beredskapen inom kommunal räddningstjänst generellt sett minskat som en följd av lagen om skydd mot olyckor. Svaret på frågan

var samstämmigt att lagen inte haft någon negativ påverkan på beredskapen. Samma slutsatser kan dras från vad som framkommit vid genomförda hearingar. Vid en hearing uttalades att lagen varken driver på eller rustar ner räddningstjänsten och att det snarare handlar om låsta strukturer. En synpunkt som framfördes var att om man skulle börja om från början skulle ingen komma på tanken att organisera den kommunala räddningstjänsten på det sätt som den idag är organiserad. Det tar, här som inom andra områden, tid att förändra.

Att beredskapen minskat generellt sett är tydligt, men det är andra faktorer som har påverkat. Skäl till minskningen är ökad effektivitet och förändrade arbetstider samt ändrad taktisk inriktning, t.ex. ändrade ambitioner i fråga om att rökdykning alltid ska kunna genomföras i ett inledande skede av en brand. Andra skäl som påverkat är att de lokala riskutredningar som genomförs ger en bättre transparens och därmed bättre förutsättningar för en diskussion om behovet av beredskap. Ett ytterligare skäl är rekryteringsproblem när det gäller deltidsanställda brandmän.

Under 2008 genomförde Tillsynsavdelningen vid Räddningsverket en kartläggning av de personella resurserna inom kommunal räddningstjänst. En jämförelse gjordes av personalsituationen mellan åren 2000 och 2008. Kartläggningen innefattade bl.a. antal brandstationer bemannade med hel- respektive deltidsanställd personal, antal räddningsvärn och antal personer i beredskap under dagtid. Kartläggningen omfattade studier av tillgänglig statistik, handlingsprogram och räddningstjänstplaner samt intervjuer med länsstyrelser och kommuner.

Kartläggningen speglar utvecklingen under nästan tio år. Under den perioden har samverkan inom den kommunala räddningstjänsten fortsatt utvecklats och flera kommuner samarbetar i kommunalförbund. År 2000 fanns 234 kommunala organisationer för räddningstjänst varav 22 bestod av flera kommuner som gått samman om räddningstjänstverksamheten. Den 1 januari 2009 hade detta förändrats; då fanns 33 organisationer för räddningstjänst där flera kommuner gått

samman om verksamheten och sammantaget fanns 198 kommunala organisationer för räddningstjänst.

Antalet brandstationer har minskat från 750 till 710. Vissa kommuner har fler brandstationer än år 2000 medan i andra kommuner, företrädesvis i landsorten, har brandstationer lagts ner.

Medianvärdet av personalminskningarna i beredskap under dagtid är med länen som utgångspunkt ca 10 %. Fler än 60 kommuner har minskat beredskapen under dagtid från fem till fyra eller tre personer i utryckningsstyrkorna. Det finns andra minskningar av den typen; t.ex. i Stockholms län redovisas en minskning från nio till sju personer vid sju brandstationer/utryckningsstyrkor. Flera kommuner har också dragit ner på beredskapen och ändrat organisationsform och infört s.k. "första insatsperson (FIP)". Med det avses en person ur kommunens räddningstjänst som har tillgång till ett utrustat fordon på ordinarie arbetsplats under dagtid, och i bostaden under övrig tid, för direkt utryckning till en skadeplats. I dessa fall har prioriterats en snabb insats med en kompetens som kan göra ett första ingripande och bedöma eventuella behov av förstärkningsresurser.

Kartläggningen visar alltså på minskningar i beredskapen, men det ska också ses mot bakgrund av ökad samverkan, ökad effektivitet, förändrade organisationsformer, teknisk utveckling och ändrade ambitionsnivåer. Det bekräftar vad som uttryckts av SKL:s sakkunniga och vid genomförda hearingar, att det inte är lagen som påverkat beredskapen utan andra faktorer. Oroande är dock den demografiska utvecklingen som innebär svårigheter att på ett flertal platser upprätthålla beredskap inom räddningstjänstorganisationer där personalen är organiserad på deltid. Detta bedöms till del förklara att beredskapen inom den kommunala räddningstjänsten totalt sett har minskat under perioden sedan år 2000.

### 4.3 Särskilt om rekrytering av deltidsanställd räddningspersonal

Räddningsverket redovisade i november 2001 ett regeringsuppdrag ”Deltidsanställda brandmän – kartläggning av orsaker till rekryteringsproblem och förslag till fortsatt arbete m.m.” (SRV P30-426/03). Av rapporten framgår att den mest förekommande bemanningen, i det som då benämndes räddningsstyrka, var fem personer. Det innebär att 15, eller mer vanligt minst 20 personer, måste ingå för att kunna hålla bemanningen om fem personer dygnet runt. Det konstaterades i rapporten att det i de flesta fall var möjligt i tätorter med ca 2 200 invånare eller flera att rekrytera till en sådan räddningsstyrka. De fåtal orter som redovisade problem i den kategorin tätorter, eller något större tätorter, redovisade speciella problem, t.ex. onormalt stor utpendling. Undersökningen visade också att bemanning med två personer var möjlig på de flesta orter, oavsett befolkningsunderlag, och det förklarades med ett stort engagemang för att behålla servicen räddningstjänst på dessa orter. Vid övergång till bemanning om tre eller fyra personer uppstod, enligt undersökningen, rekryteringsproblem vid tätorter med färre än 1 000-1 100 invånare.

Att den mest förekommande bemanningen av en styrka som ska genomföra en räddningsinsats är fem personer har sin grund i föreskrifter till arbetsmiljölagen. Enligt dessa åtgår det fem personer för att en insats med rökdykare ska kunna genomföras. Av den kartläggning som då genomfördes framgick att rökdykning för livräddning inte var en särskilt vanlig uppgift medan användning av andningsskydd för egendomsskydd var mera frekvent. Detta har inte förändrats. Under senare år har utvecklats ny teknik och taktik för insatser vid bränder i byggnader och vid t.ex. trafikolyckor. Vilken organisation en kommun ska ha för sin räddningstjänst ska utgå från de risker som finns. En eller två personer kan med modern teknik genomföra en första insats. I och med att kommunens organisation för räddningstjänst kommer fram till en skadeplats tar de ansvaret för räddnings-

insatsen. De kan göra en professionell bedömning, organisera arbetet och kalla på relevanta förstärkningsresurser. Allt eftersom antalet tillgänglig personal för insatsen ökar, ökar också förmågan. Projekt har genomförts för att utveckla teknik och metoder för snabba och mindre personalintensiva insatser. Det finns dock utrymme för mer kunskap inom detta område och kunskapen behöver spridas.

I den redovisade undersökningen ingick också en jämförelse av befolkningsutvecklingen 1996-2001. Under den perioden minskade befolkningen, med några få undantag, i de områden där räddningstjänsten i huvudsak består av deltidsanställd personal. De kraftigaste minskningarna fanns i norra Sverige. Motsvarande redovisning för perioden 2001-2008 visar på ungefär samma tendenser och att det är en fortsatt negativ utveckling för länen i norr. Enligt Glesbygdsverket, numera Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är de tendenser och förändringar som redovisas tydliga. Dock ska noteras att lokala förutsättningar kan ge avvikelser från den generella bilden, vilket kräver att det genomförs lokala analyser av förutsättningarna att rekrytera personal.

I undersökningen redovisades också hur ålderstrukturen är i områden där räddningsstyrkor är organiserade med deltidsanställd personal jämfört med områden där räddningsstyrkor är organiserade med heltidsanställd personal. Resultatet visade att det fanns en, för rekrytering av deltidsanställd brandpersonal, ogynnsam ålderstruktur. Antalet äldre blir fler på landsbygden medan det är färre i de åldersgrupper där rekrytering normalt sker, företrädesvis i åldersgruppen 20-40 år. Det förstärks av en selektiv utflyttning från landsbygden av framförallt ungdomar, som står för en stor del av befolkningsförändringen. En motsvarande undersökning för förhållandena under 2008 visar i stort sett samma tendenser. Dock kan märkas en större andel personer i intervallen 60-69 år och uppåt i områden där räddningstjänsten är organiserad med deltidsanställd personal.

Att rekrytera personal på deltid till kommunala räddningstjänsten är inte enkelt. Dels inkräftar uppgiften som deltids-



anställd brandman på fritiden, dels ska krav uppfyllas beträffande hälsa och fysisk arbetsförmåga, och vidare ska bostad och arbetsplats ligga inom rimligt avstånd från brandstationen.

I undersökningen år 2001 redovisades att den avgjort största orsaken till rekryteringsproblemen var de demografiska förhållandena. Samma gäller även för år 2008. I glesbygdslänen, och inte minst i norra delen av landet, kommer kommunerna någon gång på olika platser – av demografiska skäl – tvingas till att minska personalen i räddningstjänstorganisationen eller helt enkelt ersätta eller komplettera med andra metoder för att hålla en rimlig säkerhetsnivå.

Vid den hearing som genomfördes i norra delen av landet var denna fråga mycket aktuell. Synpunkter framfördes bl.a. om att det nog bör prövas andra former för att öka tryggheten och säkerheten i tätorter där rekrytering av deltidsanställd personal till räddningstjänsten inte är möjlig. Det kan behövas en ny symbol för trygghet i stället för brandstationen var en synpunkt som framfördes. En annan var att möjligheter till stöd och medverkan från frivilligorganisationer kan vara en lösning som bör prövas.

Regeringen har i skrivelse till riksdagen, (2008/09:167) ”En strategi för utvecklingskraften i Sveriges landsbygder” (sid. 134f), kommenterat frågan om tillfredsställande räddningstjänst i landsbygdskommuner. Regeringen konstaterar att den kommunala räddningstjänsten är en av organisationerna i första linjen i fråga om samhällets förmåga att arbeta med skydd mot olyckor och krishantering, och att utbildningen för deltidsanställd personal inom räddningstjänsten är viktig för medborgarnas säkerhet och trygghet. Bland annat framhåller regeringen att utbildningen för denna personal bör genomföras med fortsatt statligt stöd.

Regeringen har också i skrivelsen uppmärksammat att lösningen med deltidsanställd brandpersonal inte är oproblematiske med hänsyn till rekryteringsproblemen. Regeringen uttrycker att:

För att motverka denna utveckling bör en utveckling av arbetet med skydd mot olyckor ske, särskilt när det gäller rekrytering av och nya anställningsformer för kvinnor och män med räddningstjänstberedskap. En möjlig utveckling är samverkan med utvecklingen av ordnings- och akutsjukvårdsfrågor.

Det är vanligt med kommunal samverkan inom räddningstjänstens område, ofta i kommunalförbundsform. Kommunal samverkan är ett sätt, framför allt för mindre kommuner, att tillgodose behovet av kompetens.

Likaså bör en fortsatt utveckling ske inom jämställdhetsområdet när det gäller rekrytering och utbildning av deltidsanställd räddningstjänstpersonal. Ett aktivt jämställdhetsarbete ger i förlängningen bättre möjligheter för både kvinnor och män att bli deltidsbrandmän. Detta kan vara av särskild betydelse för många räddningstjänster i landsbygdsområden.

Som en följd av Räddningsverkets rapport om deltidsanställda brandmän tillsattes en resursgrupp. Gruppen bildades av Räddningsverket och dåvarande Kommunförbundet. I gruppen ingick också representanter för fackliga organisationer och den sammanslutning som bildats med representanter från räddningstjänster i glesbygdskommuner, Glesbygdsklubben. Gruppens uppgift var att på flera sätt verka för att underlätta rekrytering till den kommunala räddningstjänsten genom information, utbildning, att sprida goda exempel samt att i övrigt ta till vara och behandla frågor som har betydelse för rekrytering av deltidsanställd brandpersonal. Bland annat redovisades goda exempel på Räddningsverkets hemsida. En uppgift för gruppen var också att studera alternativa lösningar för att uppnå en rimlig säkerhetsnivå på platser där det inte är möjligt att organisera en kommunal räddningstjänst med deltidsanställd personal.

*Bedömningar och förslag*

Det har blivit mycket svårare att, på landsorten, rekrytera deltidsanställd personal (räddningsmän i beredskap) till den kommunala räddningstjänsten. Kommunerna kommer på många platser som i dag har räddningsstyrkor med deltidsanställd personal, av demografiska skäl, tvingas till att minska personalen eller helt enkelt ersätta eller komplettera med andra metoder för att hålla en rimlig säkerhetsnivå. Det föreslås därför att regeringen överväger ge MSB, i samverkan med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen samt en eller flera kommuner, lands- ting och polismyndigheter, i uppdrag att i några lämpliga kommuner studera och pröva alternativa lösningar för att i samverkan mellan s.k. blåljus-myndigheter uppnå en för medborgarna god tillgänglighet av hjälp vid nödlägen och en rimlig trygghets- och säkerhetsnivå avseende ordning, säkerhet och hälsa.

MSB bör också intensifiera arbetet med att utveckla och sprida kunskap om teknik och metoder för att med mindre styrkor genomföra effektiva räddningsinsatser.

I uppföljningen har noterats att den resursgrupp som bildades som en följd av Räddningsverkets rapport inte längre är aktiv. MSB bör återuppta arbetet med att verka för att underlätta rekrytering av deltidsanställd personal till den kommunala räddningstjänsten.

## 5 Områdesvis uppföljning av reformen

I det följande redovisas uppföljningens genomförande med resultat, överväganden och slutsatser för respektive område. Dessa områden följer i stort den indelning i prioriterade frågeområden som framgår av riktlinjerna för arbetets genomförande.

### 5.1 Förebyggande åtgärder mot brand – skriftlig redogörelse och tillsyn

**Bedömning:** Den enskildes ansvar för brandskyddet har tydliggjorts genom reformen.

Systemet med skriftliga redogörelser och tillsyn bedöms i stort fungera tillfredsställande och utvecklas i rätt riktning. Hur kommunerna planerar och genomför tillsyn skiljer sig dock åt.

**Förslag:** MSB bör se över allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet i syfte att underlätta för fastighetsägare och nyttjanderättshavare och för att utveckla den skriftliga redogörelsen som planeringsunderlag för kommunerna.

Regeringen bör överväga om behörighetskrav för tillsynsför rättare ska införas i syfte att åstadkomma en över hela landet mer likvärdig tillsyn.

## Historik

### *Brandsyn*

I (RäL) var brandsyn en kommunal angelägenhet. Brandsynens syfte var att förebygga och minska konsekvenserna av brand. Varje kommun hade enligt RäL en skyldighet att se till att åtgärder vidtogs för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Inom ramen för detta låg att utöva tillsyn (brandsyn) över den enskildes skyldigheter att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och att i övrigt vidta de åtgärder som behövdes för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Skyldigheterna som åvilade ägare eller innehavare av byggnader och andra anläggningar har i detta avseende inte ändrats i LSO.

Den kommunala nämnden som ansvarade för räddningstjänstverksamheten skulle svara för att brandsyn utfördes regelbundet. De byggnader och anläggningar som omfattades av brandsyn var angivna i förordningen till RäL. Räddningsverket meddelade frister för hur ofta brandsyn skulle ske och kommunen fick meddela föreskrifter om kortare frister.

Begreppet brandskydd var och är inte definierat i lagen. Med begreppet avses, enligt förarbetena, åtgärder som syftar till att eliminera risker för brand och skador till följd av brand. I brandskyddet kan ingå att ha brandvarnare, att ha anvisningar om utrymningsvägar, att hålla släckningsutrustning m.m. Krav kan även ställas på utbildning av personal och på ett företags organisation från brandskyddssynpunkt. Skyldigheterna att vidta åtgärder är begränsade till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna.

Kommunen hade en skyldighet att föra en förteckning över brandsyneobjekten. RäL gav möjligheter för kommunen att besluta om brandsyn även vid andra byggnader eller anläggningar och vid andra tillfällen än som framgick av givna föreskrifter. Beslut om sådan brandsyn skulle fattas om det var befogat med

hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kunde vara fallet t.ex. med hänsyn till personsäkerheten vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det kunde också vara motiverat i samband med att en byggnad eller anläggning togs i bruk för ett nytt ändamål.

Brandsyn skulle utföras av brandsynerförrättare som utsågs av kommunen. Brandsynerförrättare skulle ha en minsta kompetens som angavs i förordningen.

Antalet brandsyneobjekt i landet var under början av 2000-talet ca 85 000. Fristerna, enligt de föreskrifter som Räddningsverket meddelat var i intervaller om 1, 2, 4 och 6 år beroende på objektets karaktär. År 2000 genomfördes 32 794 brandsyner i landet. Tidsåtgången för dessa brandsyner bedömdes motsvara ca 250 manår och utgjorde nästan hälften av den tid som totalt sett lades ned på olycks- och skadeförebyggande arbete inom den kommunala räddningstjänsten.

### *Behovet av en ny ordning*

I sitt slutbetänkande Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda (SOU 1998:59) tog Räddningsverksutredningen upp frågan om en översyn av reglerna om brandsyn från flera aspekter. Man framhöll att reglerna borde moderniseras. De hade tagits över i oförändrat skick från den tidigare brandlagstiftningen och var inriktade på en kontroll av bl.a. olika tekniska detaljer i brandskyddet. Vidare tog Räddningsverksutredningen upp frågan om att ägaren eller innehavaren borde ges en klarare roll i förhållandet till kommunen när det gäller ansvaret för brandskyddet. Kommunens ansvar för brandskyddet borde enligt Räddningsverksutredningen mer ha karaktär av granskning av ägarens eller innehavarens egenkontroll av brandskyddet, och ägaren eller innehavaren borde förete dokumentation som visade att en intern kontroll av brandskyddet hade utförts. Antalet brandsyner skulle på detta sätt minskas och utföras endast som stickprovskontroll.

Även i andra sammanhang hade det förts diskussioner om att reglerna borde förändras. Till exempel fanns synpunkter på att reglerna och det sätt på vilket brandsynen utfördes kunde uppfattas som kommunen genom brandsynen tog på sig ett ansvar för brandskyddet, och att därmed ägaren eller innehavaren befriades från sitt ansvar. Man ansåg att detta förstärktes genom att brandsynen utövades mer eller mindre generellt och att kommunen tog ut avgift för brandsynen.

#### *Räddningstjänstlagutredningens förslag*

Grundläggande vid en förändring borde enligt utredningen vara att tydliggöra att det är den enskilde som i första hand har ansvar för och skyldighet att skydda sitt liv och sin egendom och för att inte förorsaka olyckor. Utredningen menade att samhället har genom brandsyneinstitutet tagit på sig ett ansvar för att tillgodose allmänhetens behov av säkerhet mot brand t.ex. när det gäller samlingslokaler, industrianläggningar och varuhus. Det borde även fortsättningsvis finnas ett författningsreglerat ansvar för det allmänna att bevaka brandskyddet i sådana sammanhang, men en förändring av formerna för brandsynen var angelägen då brandsynen kunde uppfattas som att kommunen tog på sig ett ansvar för brandskyddet. Detta var inte ägnat att stärka den enskildes intresse för sitt eget brandskydd utan snarare kunde det ha motsatt effekt. Kommunens ansvar när det gäller tredje mans säkerhet kunde uppfattas som en begränsning i den enskildes ansvar.

Räddningsverket arbetade vid denna tid med att ta fram allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete. Det hade också utvecklats frivilliga system för företagsintern kontroll och dokumentation av brandskyddet. Syftena med dessa system är att upprätthålla en jämn och skälig brandskyddsnivå och att skapa en medvetenhet hos den enskilde om det egna ansvaret för brandskyddet. Utredningen menade att dessa synsätt borde vara en grund för en ny ordning som ersättning för brandsynen.

Skyldigheten för den enskilde att lämna dokumentation som berör brandskyddet finns i annan lagstiftning, bl.a. i av Boverket utfärdade föreskrifter om brandskyddsdocumentation som omfattar de flesta nybyggnader. Utredningen ansåg att den brandskyddsdocumentation som ska upprättas vid nybyggnad kunde utgöra ett viktigt underlag för den kontroll av brandskyddet som senare ska ske utifrån den föreslagna lagen. Dokumentationen borde också kunna vara ett underlag för den offentliga kontrollen av brandskyddet och för den planering som kommunen har att göra inför eventuella operativa insatser.

Dokumentationen borde innefatta en redovisning av den brandskyddslösning som den enskilde har valt, avseende t.ex. organisation, verksamhet, tekniska lösningar samt planer för underhåll och kontroll. Utredningen ansåg att det var en uppgift för Räddningsverket att genom allmänna råd lämna vägledning för hur brandskyddet bör dokumenteras för olika typer av byggnader eller andra anläggningar och för verksamheter som bedrivs i dessa.

Till utredningen, och även i andra sammanhang, hade framförts synpunkter på att brandsyneverksamheten var resurskrävande och att detaljregleringen av brandsynen tvingade kommunen till en prioritering som inte alltid var motiverad. Den reglering av brandsyneobjekt som fanns stämde med de objekt där någon form av regelbunden kontroll borde bedrivas, men enligt utredningen borde objekten kunna förtecknas mer översiktligt, och det borde kunna överlämnas till Räddningsverket och kommunen att lämna närmare föreskrifter om för vilka objekt regelbunden kontroll ska ske. Detaljregleringen skulle därmed minskas.

Den enskildes dokumentation av brandskyddet borde redovisas till kommunen för fastställda perioder. Om dokumentationen visar att brandskyddet framstår som tillfredsställande ska något besök av en tillsynsförare inte behöva ske annat än genom stickprov. Utredningen menade att en kontroll inte alltid behöver ske genom besök. Kommunens roll i det nya systemet får karaktären av ren tillsyn, som kan göras mer behovsstyrd och



kommunens resurser kan utnyttjas bättre och inriktas på de från brandskyddssynpunkt mest angelägna objekten.

Utredningen föreslog att kommunen ska fastställa frister för när dokumentation om brandskyddet ska redovisas till kommunen, och att det av det handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet bör framgå hur kommunens tillsyn av brandskyddet är ordnad och vilken ambitionsnivå som i olika avseenden finns för denna verksamhet.

I fråga om kompetens för tillsynsför rättare var utredningens uppfattning att kommunerna i princip kan avgöra detta med hänsyn till förhållandena i kommunen. Utredningen menade dock att den personal inom kommunen som ska utöva tillsyn bör ha den grundutbildning som krävs för befattning inom räddningstjänstområdet och därutöver ha annan lämplig utbildning och erfarenheter som svarar mot tillsynsuppgifterna i kommunen. Att tillsynsuppgifterna är förknippade med särskilda befogenheter och innebär myndighetsutövning som berör enskilda motiverar särskild kompetens och utbildning.

Utredningen menade att tillsynsverksamheten när det gäller brandskyddet inte bara tillgodoser samhällets krav på brandskydd utan även tjänar den enskildes intressen och att det motiverar att avgift tas ut för tillsynsbesök.

#### *Regeringens ställningstagande*

Regeringens ställningstagande överensstämde i huvudsak med utredningens. Förslaget blev att brandsyeneinstitutet utmönstrades och ersattes med en ny ordning i vilken ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av en brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, i skriftlig form ska lämna en redogörelse för brandskyddet. En nyttjanderättshavare ska ge ägaren de uppgifter som behövs för att kunna fullgöra skyldigheten. I vissa fall ska redogörelsen lämnas av den som utövar verksamhet på anläggningen och i dessa fall ska ägaren

lämna de uppgifter som behövs. Redogörelsen ska lämnas in till kommunen som ska utöva tillsyn.

Utredningen föreslog att ägare och nyttjanderättshavare av byggnader och andra anläggningar ska ha ett solidariskt ansvar för den skriftliga redogörelsen. Regeringen delade inte den uppfattningen då det med en sådan lösning finns vissa problem av praktisk och juridisk natur. Lagen bör peka ut en person som ansvarig och det bör som huvudregel vara den som har största rådigheten över egendomen, d.v.s. ägaren av byggnaden eller anläggningen. Då redogörelsen inte bara ska omfatta åtgärder av byggnadsteknisk karaktär utan även uppgifter om verksamhet och organisation för brandskyddet, ska nyttjanderättshavaren vara skyldig att lämna de uppgifter som ägaren behöver för att kunna fullgöra sin skyldighet. I fråga om verksamhet som enligt lagen beslutats som s.k. farlig verksamhet ska i stället nyttjanderättshavaren, som också har att bl.a. upprätta en riskanalys, vara skyldig att lämna den skriftliga redogörelsen och ägaren ska vara skyldig att ge denne de uppgifter han eller hon behöver.

Regeringen delade den kritik som i olika sammanhang har framförts beträffande brandsyneverksamheten och att det finns behov av förändringar så att kontrollen från det offentliga blir mer effektiv och ändamålsenlig. Brandsynen, som den var utformad, kunde uppfattas som om kommunen mer eller mindre tog på sig hela ansvaret för brandskyddet vid de byggnader eller anläggningar som omfattades. En allmän utgångspunkt vid regleringen borde, som utredningen föreslagit, vara att det klart framgår att det är den enskilde som har ansvaret för brandskyddet.

Utredningens förslag innebar ett system som i större utsträckning betonar den enskildes ansvar och innebär att ägare och innehavare ska dokumentera sitt eget brandskydd, och att kommunen med utgångspunkt i dokumentationen ska bedriva tillsyn över de byggnader och andra anläggningar som omfattas av dokumentationskravet. Regeringen ansåg därför att en ny regel om att den enskilde i skriftlig form ska lämna en redogörelse för brandskyddet bör införas. Av redogörelsen ska fram-

gå byggnadens utformning och dess brandskyddslösningar, verksamhet och den organisation som finns för brandskyddet. Redogörelsen ska hållas aktuell och lämnas in till kommunen.

Regeringen ansåg inte att det var motiverat med en obligatorisk skyldighet att lämna en skriftlig redogörelse för de objekt som tidigare mera sällan omfattats av brandsyn. Andra instrument borde kunna användas för att inskräpa det ansvar som ägaren eller nyttjanderättsinnehavaren redan har, t.ex. informationsinsatser i kombination med den förändrade tillsyn som inte på samma sätt som tidigare kommer att vara knuten till fasta besöksintervall.

För objekt, där det med den nya ordningen blir obligatoriskt att lämna en skriftlig redogörelse, bör strävan vara att inte göra denna skyldighet onödigt betungande, och de innehållsmässiga kraven på redogörelsen bör därför begränsas till de för brandskyddet mest väsentliga. Regeringen ansåg att det är av vikt att tillämpningsföreskrifterna kompletteras med praktiska verktyg, t.ex. att checklistor för olika typer av objekt finns tillgängliga via Internet.

Regeringen gjorde bedömningen att de administrativa kostnaderna för berörda företag totalt sett inte kommer att öka jämfört med systemet för brandsyn utan menade, liksom utredningen, att detta kompenseras med färre antal tillsynsbesök och därmed minskade kostnader som företagen måste betala för tillsynen.

De aktuella byggnaderna eller anläggningarna ska fortfarande omfattas av en kontroll från det allmänna. Tillsynen ska vara mer behovsstyrd, kommunerna kan utnyttja sina resurser bättre och resurserna kan koncentreras på de från brandskyddssynpunkt mer angelägna objekten. Kontrollen ska utgå från den inlämnade redogörelsen. Om tillsynsmyndigheten mot bakgrund av innehållet i redogörelsen bedömer att ett tillsynsbesök behövs för att kontrollera brandskyddet ska det genomföras. I de fall den skriftliga redogörelsen ger vid handen att brandskyddet är tillfredsställande ska det, till skillnad mot tidigare regler om brandsyn, inte finnas någon skyldighet för kommunen att göra

ett besök på platsen. Det är en kommunal angelägenhet att administrera tillsynen.

Regeringen tog också upp de möjligheter som finns för kommunen och polisen att ingripa vid brister i brandskyddet. En tillsynsmyndighet har, och ska i den nya lagen ha, rätt att besluta om föreläggande om rättelse och beslut om nyttjandeförbud. Besluten kan förenas med vite. Om ett föreläggande med rättelse inte följs kan ett beslut fattas om att åtgärden ska vidtas på den enskildes bekostnad. Om det föreligger särskilda skäl kan en tillsynsmyndighet besluta att dess beslut ska gälla även om det överklagas. Polisen ska lämna den hjälp som behövs. Regeringen erinrade om att polismyndigheten med stöd av bestämmelser i ordningslagen har möjlighet att upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i de fall sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller då det vid tillställningen förekommer något som strider mot lag, eller om den medför fara för de närvarande. Detta innebär t.ex. att en sammankomst eller tillställning kan upplösas vid missförhållanden från brandskyddssynpunkt. Mindre ingripande åtgärder måste dock, enligt bestämmelserna i ordningslagen, först ha visat sig vara otillräckliga. Regeringen påpekade att ett nära samarbete bör finnas med polisen och att detta också finns i olika sammanhang på räddningstjänstområdet.

## Erfarenheter och diskussion

### *Utgångspunkter för uppföljningen*

Enligt LSO har kommunen en skyldighet att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Denna bestämmelse, som saknar motsvarighet i den tidigare räddningstjänstlagen, kan ses som ett komplement till den nya ordningen. Tillsyn innehåller ett visst mått av rådgivning, men bestämmelsen är ett sätt att markera att ren rådgivning ska ske vid sidan av tillsynen.

Grundläggande förutsättningar för att upprätta och efterleva föreskrifterna om skriftlig redogörelse är bl.a. den brandskydds-dokumentation som ska upprättas vid byggande, det systematiska brandskyddsarbetet och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Räddningsverket har lämnat föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet, Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10). Föreskrifterna, som innehåller definitioner av objekt som omfattas av skyldigheterna och om innehållet i redogörelsen, har kompletterats med allmänna råd, Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4). Räddningsverket har också lämnat information på hemsidan om skriftlig redogörelse för brandskyddet, t.ex. finns blanketter och frågor och svar om skriftlig redogörelse.

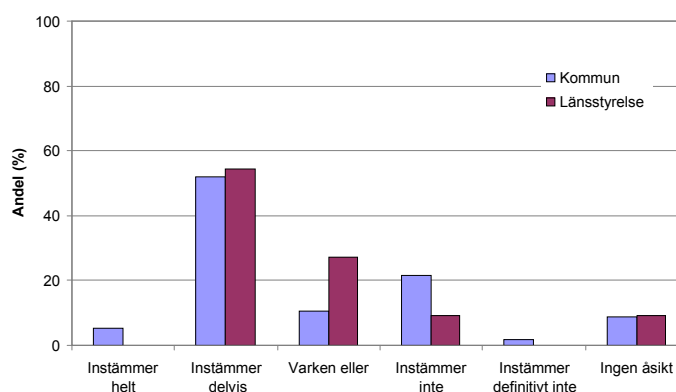
Det nya systemet ställer krav på kommunerna som tillsynsmyndigheter att, utöver de skriftliga redogörelserna, ta fram underlag för att planera tillsynen och att lämna information om brandskydd. Kommunen bör utifrån en risk- och väsentlighetsanalys bedöma behovet av tillsynsinsatser. Analysen bör ske från en bedömning av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet. Som grund för bedömningen är de skriftliga redogörelserna ett väsentligt underlag men även annat underlag kan ha betydelse, t.ex. olycksundersökningar, erfarenhet från tillsynsobjektet och statistiskt material. Kommunen bör, med utgångspunkt från bedömningarna, upprätta tillsynsplaner för hela tillsynsverksamheten och i förekommande fall tillsynsprogram för enskilda tillsynsobjekt.

Inom ramen för detta uppdrag ska följas upp hur systemet fungerar, om tillsynen blivit effektivare, om brandskyddet påverkats i positiv riktning samt hur administrativt betungande systemet är. Den skriftliga redogörelsen har en central roll i det nya systemet och särskild vikt har lagts på att undersöka vilket utfall bestämmelsen om skriftlig redogörelse för brandskyddet har fått.

MSB anordnar årligen en förebyggandekonferens som samlar några hundratal deltagare från kommuner, länsstyrelser och andra berörda. Vid årets konferens genomfördes en enkät där deltagarna, ca 250, ombads ge sin personliga syn på systemet med skriftlig redogörelse för brandskyddet. En enkätfråga om skriftlig redogörelse har också funnits vid de tre hearingar om lagen som helhet, som genomförts med representanter för kommuner och länsstyrelser. Vidare har två enkäter om skriftlig redogörelse och tillsyn genomförts, dels en som riktats till samtliga kommuner, dels en till ett drygt tiotal branschorganisationer som har ombetts att förmedla enkäten till ett antal av sina medlemmar. När det gäller enkäten till branschorganisationerna inkom svar från ett knappt 30-tal ägare eller nyttjanderättshavare vilket är ett för litet utfall för att några slutsatser ska kunna dras. I fråga om kommunerna inkom svar från drygt hälften, ett utfall som ger indikationer och tendenser.

Enkäterna har följts upp med en hearing om den nya ordningen. Vid hearingen deltog ett fyrtiotal personer som representerade ägare och nyttjanderättshavare, kommuner, länsstyrelser och konsultföretag. Intervjuer har också genomförts vid besök hos några kommuner och i andra fall via telefon.

Enkäten som ställdes vid de tre hearingar som genomfördes för länsstyrelser och kommuner innehöll påståendet ”Systemet med skriftliga redogörelser fungerar bra i min kommun”. Resultatet framgår av bilden nedan och det visar en splittrad bild som är signifikant för frågan. Dock är det en majoritet inom såväl kommuner som länsstyrelser som instämmer helt eller delvis i att systemet fungerar bra. Det finns åsikter för och emot och detta redovisas i det följande.



### *Skriftlig redogörelse*

Syftet med den skriftliga redogörelsen för brandskyddet var att betona den enskildes ansvar och att systemet ska bidra till en jämn och bra kvalitet på brandskyddet. Före LSO omfattades ca 85 000 objekt av regelbunden brandsyn. Systemet med skriftlig redogörelse har inneburit att ca 50 000 objekt omfattas av skyldigheterna att lämna en skriftlig redogörelse, en minskning således med ca 35 000 objekt. Det svarar ganska väl mot den bedömning som gjordes innan systemet trädde ikraft, d.v.s. att ca 60 % av de tidigare brandsynobjekten skulle omfattas av det nya systemet. Siffran 50 000 gäller för samtliga år under perioden mellan 2004-08 vilket torde innebära att kommunerna i stort har identifierat de objekt som omfattas av skyldigheterna.

Ett antal kommuner, i huvudsak mindre kommuner, har identifierat att 2-4 av 10 objekt som tidigare omfattades av regelbunden brandsyn nu omfattas av skyldigheterna att lämna skriftlig redogörelse. En annan kommungrupp, ca 20 kommuner, som består av storleksmässigt mer blandade kommuner, har på motsvarande sätt identifierat att mellan 85-146 % av de tidigare brandsynobjekten omfattas av skyldigheterna. Fyra kommuner

redovisar mellan 130-146 % och det bör rimligen vara anledning till att en ny prövning genomförs. En jämförelse utifrån den kommungruppering som normalt används i statistiksammanhang och som Sveriges Kommuner och Landsting använder, dvs. med storstäder, förortskommuner o.s.v. visar att i procentandel av tidigare brandsyneobjekt redovisar kommungrupperna att mellan 49-103 % av dessa omfattas av skyldigheterna att lämna skriftlig redogörelse. Merparten ligger runt 60 %. Generellt sett har de som omfattas av skyldigheterna att lämna skriftlig redogörelse identifierats, men på en del håll finns avvikelser som kan vara anledning till omprövningar av vilka objekt som bör omfattas av skyldigheterna.

Generellt sett har kommunerna haft svårigheter med att få in de skriftliga redogörelserna för brandskyddet. För inlämnande av redogörelser fanns en övergångsbestämmelse som innebar att de skulle lämnas in till kommunen senast den 1 januari 2005. Vid årsskiftet 2007/08 hade 91 % inlämnats. Att inlämnandet har tagit tid kan ses som ett initialt problem.

Kommunerna får meddela föreskrifter om hur ofta skriftliga redogörelser ska lämnas in. Det varierar mellan kommunerna hur denna fråga hanteras. Under början av 2007 ställde Räddningsverket en fråga om detta. Av de ca 200 "räddningstjänst-kommunerna" svarade 17 att de inte hade för avsikt att meddela föreskrifter och 20 var tveksamma till om de skulle meddela föreskrifter. Övriga har alltså enligt uppföljningen meddelat föreskrifter. Det finns exempel på kommuner som inledningsvis meddelade föreskrifter om att redogörelsen skulle lämnas in varje år och som senare har ändrat dessa och förlängt fristerna. Man hade i många kommuner inledningsvis inte klart för sig vad arbetet med de skriftliga redogörelserna skulle innebära, och det fanns heller inte utarbetade system för att ta hand om dem och göra de bedömningar som behövs. En synpunkt som många har lämnat är att det borde räcka om redogörelserna lämnades in endast vid förändringar i verksamheten. Det här är en avvägningsfråga som kan hanteras av kommunerna efter de lokala omständigheterna. Det har dock påpekats att om intervallerna



mellan att redogörelserna ska lämnas in blir för långa kan syftet att tydliggöra den enskildes skyldigheter riskera att bli nedtonat.

Den skriftliga redogörelsen innebär att kommunernas arbete med tillsyn har förändrats. Bland annat ska de skriftliga redogörelserna tas om hand och vara ett underlag för analys och bedömning av tillsynsbehovet på objektet och i kommunen. I en undersökning har 151 kommuner angett att varje redogörelse läses och värderas när de lämnas in, 64 kommuner anger att redogörelserna matas in i dator för vidare analys och 9 kommuner anger att de arkiveras utan att läsas. Detta tyder på att de flesta kommuner använder den skriftliga redogörelsen som ett stöd och underlag för tillsynsverksamheten som avsikten var. Det tyder också på att ett mindre antal kommuner inte ser nyttan med de skriftliga redogörelserna utan administrerar sin tillsynsverksamhet på annat sätt.

Att systemet med den skriftliga redogörelsen har inneburit en ökad administrativ börda både för kommunen och för ägare och nyttjanderättshavare har framkommit vid de hearingar som genomförts. Å andra sidan har också antalet tillsynsbesök reducerats med ca 40 % sett över hela landet. Från branschen finns tveksamheter om vad redogörelsen ska innehålla och i en del fall har konsult anlåtits för upprättandet av den skriftliga redogörelsen, vilket blivit en ekonomisk börda. En branschrepresentant angav att tillsynsbesöken minskat väsentligt och därmed kostnaderna för dessa. Samma representant menade dock att näringen uppskattar tillsynsbesök. Detta är ett tecken på att det är ett systemskifte och att det tar tid att ställa om.

Från kommunernas sida har man kommit olika långt i arbetet. En större kommun har redogjort att man inledningsvis inte visste vad de skulle göra med de redogörelser som kom in, men att man nu har tagit tag i frågan och håller på att utforma ett system för att hantera och använda dem. Det redovisas också olika synpunkter på systemet med skriftlig redogörelse. Spannet i synpunkter mellan olika representanter är stort, alltifrån att ta bort systemet till uppfattningen att systemet fungerar bra och att syftena med systemet har uppnåtts. Det har från kommunala

företrädare uttalats att tanken med systemet är helt rätt eller att systemet fungerar bra, men att de inte riktigt har hunnit med arbetet att analysera redogörelserna. En förhållandevis ensidig uppfattning råder dock om att bilagan till Räddningsverkets allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4), är för oprecis och behöver ses över för att bättre kunna vara ett underlag för att upprätta redogörelsen. I förarbetena talades också om att behov kunde finnas av olika nivåer på den skriftliga redogörelsen för olika typer av byggnader och andra anläggningar. Bilagan till det allmänna rådet har dock utformats så att den ska kunna användas för samtliga byggnader och andra anläggningar som omfattas av skyldigheterna.

Flera menar att de redogörelser som lämnas in inte överensstämmer med den faktiska nivån på brandskyddet. Det uppges dels bero på att den mall som finns i de allmänna råden för att upprätta redogörelsen är för oprecis, dels på att den som haft att upprätta redogörelsen inte har haft nödvändiga kunskaper. Det talar för att mallen bör vara mer precis och enklare att förstå även för den som inte har särskild kunskap om brandskydd. Det kan också ifrågasättas om samma mall kan användas för alla verksamheter eller om det bör finnas olika mallar som anpassats till olika verksamheter.

Den enkät som genomfördes vid den tidigare nämnda Förebyggandekonferensen visar att mer än 65 % av de tillfrågade instämmer helt eller delvis i att systemet med skriftlig redogörelse har tydliggjort fastighetsägarnas och nyttjanderätts-havarnas ansvar för brandskyddet. Inte fullt så många, men ändå drygt 50 %, instämmer också helt eller delvis i att systemet skapar ett engagemang för brandskyddsfrågor hos fastighets-ägare och nyttjanderättshavare. Ungefär lika många instämmer helt eller delvis i att systemet bidrar till bättre kunskap om brandskydd hos de berörda. Drygt 50 % av de tillfrågade anser att nivån på brandskyddet hos objekten har blivit bättre efter att lagen om skydd mot olyckor trädde i kraft. I enkäten till kommunerna instämmer ungefär 70 % av de tillfrågade helt eller

delvis i att den skriftliga redogörelsen tydliggjort fastighetsägares och nyttjanderättshavares ansvar för brandskyddet.

### *Kommunens tillsyn*

I det tidigare systemet genomförde kommunerna under perioden 1996-2003 ungefär 30 000 brandsyner årligen. 2004 får ses som ett mellanår då de båda systemen gällde parallellt. Då genomförde kommunerna ca 21 000 tillsynsbesök. Följande år kan det antas att en del tid åtgick till att administrera inkomna redogörelser och utarbeta lokala riktlinjer för den framtida tillsynsverksamheten. Kommunerna genomförde då ca 14 000 tillsynsbesök. De tre sista åren har antalet tillsynsbesök varit ca 17 000 per år och det verkar som att det är den nivå som kommer att gälla. Bedömningen är att detta är rimligt och i nivå med vad som förväntades när den nya ordningen föreslogs. Av de 17 000 tillsynsbesöken är i storleksordningen 500 besök årligen sådana som inte avser förebyggande åtgärder mot brand utan skyldigheter att hålla livräddningsutrustning vid annan olycka än brand, t.ex. vid fritidsanläggningar som badplatser och skidanläggningar. Räddningsverkets uppföljningar visar att ungefär  $\frac{3}{4}$  av tillsynsbesöken genomförs på objekt som har skyldighet att lämna skriftlig redogörelse för brandskyddet. Det kan noteras att kommuner i flera fall har utökat tillsynen i fråga om bostadshus, bl.a. för kontroll av brandtekniska installationer.

MSB har undersökt om kommunerna upprättat tillsynsplaner. För år 2005 redovisade 139 kommuner att de hade upprättat tillsynsplaner och 73 kommuner att de inte gjort det. Motsvarande undersökning för 2008 visar att 168 kommuner har upprättat planer medan 23 kommuner inte gjort det. De kommuner som inte upprättat tillsynsplaner är främst mindre kommuner. Detta kan möjligen förklaras av att de mindre kommunerna oftast har en eller ett par personer som genomför tillsynen och dessa har ett bra grepp om risker och tillsynsbehov i kommunen.

Det finns ett antal instrument som kommunerna kan använda vid planeringen av tillsynsverksamheten. Den skriftliga redogörelsen är ett underlag; andra är t.ex. uppgifter i register eller tillsynsprogram, kommunens riskanalys, information från andra kommunala förvaltningar, olycksundersökningar och tillsynsför rättarnas erfarenhet. Kommunerna uppger att utöver den skriftliga redogörelsen används mest frekvent uppgifter i tillsynsregister och tillsynsför rättarnas erfarenhet. Att i så hög grad som kommunerna uppger använda tillsynsför rättarnas erfarenhet är naturligt. De känner verksamheterna och de risker som är förknippade med dessa. Arbetsättet fungerar bra så länge personalen inte byter arbetsuppgifter, men systemet blir personberoende och sårbart. Kunskaperna om risker m.m. finns i kommunerna, men det är en brist att dessa inte alltid finns nedtecknade i tillsynsplaner.

För att den nya ordningen ska fungera på ett för kommunerna och för de som omfattas av tillsynen bra och objektivt sätt krävs att tillsynen planeras på ett annat sätt än tidigare. Bland annat för att undvika att enskilda fastighetsägare utsätts för onödiga tillsynsbesök på grund av personalbyte i kommunen är det rimligt att det finns tillsynsplaner och även tillsynsprogram för vissa enskilda objekt som är särskilt komplicerade.

MSB har begärt in tillsynsplaner från ett 30-tal kommuner. Kvaliteten på planerna varierar från en enkel förteckning över vilka objekt tillsyn ska genomföras till relativt väl genomarbetade planer som bl.a. innehåller tillsynsmetoder, kompetens hos tillsynsför rättare och tillsynsobjekt. Den skriftliga redogörelsen för brandskyddet nämns i de flesta planer som ett underlag för planeringen. Det finns också i flera planer bedömningar av risker. Sammantaget finns det dock generellt sett utrymme för en utveckling av kommunernas planering av tillsynsverksamheten. Detta är inte särskilt anmärkningsvärt då systemet har förändrats. En hel del grundläggande kunskaper som borde framgå av planerna finns säkerligen hos tillsynsför rättarna men har inte nedtecknats.

Bland de kommuner som har planerat sin tillsynsverksamhet för 2008 uppger hälften att de genomfört sin tillsyn enligt plan, medan hälften inte nått upp till det som planerats. Som skäl för att tillsynen inte genomförts enligt planering anges bl.a. tidsbrist, resursbrist och att annan verksamhet prioriterats. Tillsyn är en del av helheten inom området skydd mot olyckor. Det är viktigt att verksamheten ses som en del i helheten och i detta ingår att planera tillsynsverksamheten och att sedan genomföra det som planerats.

I tillsynsverksamheten har kommunerna under åren 2005-2008 prioriterat inrättningar för vård och omsorg, skolor och förskolor, hotell och andra tillfälliga boenden samt samlingslokaler inklusive restauranger. Mindre prioriterat har varit industrianläggningar. En jämförelse med tidigare brandsynfrister visar att det för hotell och samlingslokaler fanns frister om ett eller fyra år medan övriga av de objekt som kommunerna prioriterat hade fristerna två eller fyra år. Det kan konstateras att till förmån för inrättningar för vård och omsorg, skolor, hotell och samlingslokaler har antalet tillsynsbesök vid industrianläggningar kraftigt minskat och detta kan sannolikt hänföras till att kommunerna getts möjlighet att, i avsaknad av detaljreglering, rikta resurserna dit de bäst behövs sett till lokala förhållanden. Industrin har normalt olika kvalitetssystem för verksamheten och bedriver systematiskt arbetsmiljö- och brandskyddsarbete. Det kan ha bidragit till den relativt låga prioriteringen.

Hur kommunerna prioriterat sin tillsynsverksamhet skiljer något mellan olika kommungrupperingar. Till exempel har större kommuner prioriterat samlingslokaler medan glesbygdskommuner, kommunalförbund och någon annan kommungrupp prioriterat hotell eller andra tillfälliga boenden. Någon särskild orsak till denna skillnad är svår att peka på. Lokala förhållanden och en uppmärksam hotellbrand i Borgholm, som utreddes av Haverikommissionen, kan ha påverkat.

År 2008 har 64 kommuner angett att de använder den skriftliga redogörelsen vid planering av hela tillsynsverksamheten, 151

kommuner har angett att de använder redogörelsen vid planering av det enskilda tillsynsbesöket och 116 kommuner att de använder redogörelsen som en checklista vid det enskilda tillsynsbesöket. Sett över den tidigare nämnda kommungrupperingen är det en ganska spridd bild över hur redogörelserna används. Större städer och förortskommuner verkar använda dem i ringa omfattning vid planering av hela tillsynsverksamheten, medan glesbygdskommuner och andra grupperingar med mindre kommuner använder dem för detta ändamål i något större omfattning. Detta stämmer också med den enkät som genomfördes vid den s.k. Förebyggande-konferensen. Resultatet av denna visar att över 80 % av tillsynsförätlarna i någon omfattning använder redogörelsen vid planering av hela tillsynsverksamheten och drygt 70 % använder den i någon omfattning när det enskilda tillsynsbesöket genomförs. Den enkät som skickades till kommunerna visar att mellan 55 och 65 % av de tillfrågade anser att den skriftliga redogörelsen är värdefull som underlag vid planeringen av hela tillsynsverksamheten respektive under själva tillsynsbesöket.

Genom de uppföljningar som MSB och länsstyrelserna genomfört har konstaterats att flera kommuner delvis förändrat sitt sätt att genomföra tillsynsbesök. Detta har också framkommit vid genomförda hearingar. Förändringen består i att tonvikten vid tillsynsbesöken i många fall läggs på den systematik eller egenkontroll av brandskyddsarbetet som den enskilde har eller förväntas ha. Mindre tid läggs på rundvandringar på objektet där brandskyddet kontrolleras genom stickprov. Den här utvecklingen kan bedömas rimlig och har sitt ursprung i de allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete som Räddningsverket meddelat, men även systemet med den nya ordningen som ersätter brandsyn bedöms ha bidragit till förändringen. Det finns en risk att utvecklingen går mot att tillsynen över den enskildes skyldigheter enbart blir en kontroll av dokumentationen av det systematiska brandskyddsarbetet utan inslag av kontroll av hur det faktiska brandskyddet är ordnat. Hur väl dokumenterat det systematiska brandskyddsarbetet än

är, och hur komplett den skriftliga redogörelsen än ter sig, kan det aldrig helt ersätta en bedömning på plats av hur det faktiska brandskyddet är ordnat.

Antalet tillsynsbesök som kommunerna genomför varierar, och det är också skillnader på vilka styrmedel kommunerna använder. De uppföljningar som genomförts ger anledning till reflektion. Det genomförs årligen 17 000 tillsynsbesök i kommunerna. Grovt sett kan man utgå från att tillsynsbesök genomförs årligen vid tre av tio objekt som har skyldighet att lämna in skriftlig redogörelse. Frekvensen av tillsynsbesök skiljer sig dock mellan dels kommungrupperingar, dels mellan enskilda kommuner. En uppföljning för 2008 visar att det finns ett 20-tal kommuner som genomför tillsynsbesök på mellan två och tolv procent av de objekt som omfattas av skyldigheten att lämna skriftlig redogörelse, medan det i kommungrupperingarna också finns grupper som genomför tillsynsbesök på 50 till 70 % av dessa objekt. Det kan finnas skäl till dessa skillnader, men de är anmärkningsvärt stora.

Även hur kommunerna använder tillgängliga styrmedel skiljer sig åt. I det tidigare brandsynsystemet varierade antalet förelägganden som meddelades årligen i hela landet, under den sista sjuårsperioden, mellan drygt 400 och till som högst ca 900. Antal föreläggande som kombinerats med vite var under samma period under eller i närheten av tio per år. Sedan LSO tillkom ligger antalet förelägganden, med undantag för 2005, mellan ca 800 och drygt 1000 per år. Antalet förelägganden med vite har ökat de två senaste åren till ca 25 per år. Under de senaste tre åren har ett drygt tiotal kommuner av varierande storlek meddelat ca 60 % av alla utfärdade förelägganden. Det finns säkert skäl till detta och i något fall kan det vara Haverikommissionens påpekanden efter Borgholmsbranden som är orsaken till att någon eller några kommuner har använt styrmedlet föreläggande mer frekvent. Det måste ändå betraktas som anmärkningsvärt att så få kommuner står för så stor del av föreläggandena.

Styrmedlen förelägganden med nyttjandeförbud eller att vidta rättelse på den enskildes bekostnad används knappast alls.

Den svenska förvaltningstraditionen innehåller ett stort inslag av dialog och förtroende och så är det även inom denna del av förvaltningen. I och med räddningstjänstlagens tillkomst 1987 infördes i kommunerna något som kallades ”mjukisprotokoll”. Det är protokoll från tillsynsbesök som inte innehåller förelägganden, men som i vissa fall till sin utformning var och är förvillande lika ett protokoll som innehåller föreläggande. Det kan vara svårt för mottagaren att uppfatta om det är ett föreläggande eller en rekommendation. Tillsyn är en fråga om vad som är rätt och vad som är fel i förhållande till krav som ställs upp i regler. Den som utsatts för ett ingripande genom tillsyn bör ha möjlighet att få detta överprövat, och det är inte möjligt om ett s.k. mjukisprotokoll används. Det finns skäl för kommunerna att inom detta område överväga hur och i vilken omfattning tillgängliga styrinstrument ska användas.

#### *Kompetens för tillsynsför rättare*

Kompetensen för dem som utövar tillsyn är inte reglerad i LSO. Räddningstjänstlagutredningen ansåg att den som ska utföra tillsyn, utöver grundutbildning inom räddningstjänstområdet, också bör ha annan lämplig utbildning och erfarenhet som svarar mot tillsynsuppgifterna i kommunen. Detta motiverades med att uppgifterna är förknippade med myndighetsutövning som berör enskilda. I propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08: 92 s. 50) uttalade regeringen att, för att säkerställa en likvärdig och tillfredsställande hantering av tillsynen, bör staten ta ett särskilt ansvar för att det finns kompetens inom området. Regeringens bedömning var att det bör finnas utbildningskrav som säkerställer kommuners förmåga att utöva tillsyn.

Den offentliga tillsynen ska vara effektiv och rättssäker och präglas av tydlighet och enhetlighet. Tillsynsutredningen pekade också på detta i sina överväganden och föreslog bl.a. starkare styrning av den kommunala tillsynen. Samordnande myndigheter



skulle genom tillsynsvägledning ge stöd och följa upp kommunernas tillsyn samt också ha möjligheter att lämna föreskrifter om tillsyn. Förslaget syftade bl.a. till en likvärdig tillsyn över hela landet.

Räddningsverkets uppföljning för 2007 visar att ett femtontal kommuner har använt personal som saknat särskild centralt anordnad utbildning för tillsynsuppgifter. Dessa har fått en intern utbildning för uppgifterna. Vid de hearingar som genomförts och de samtal som förts med representanter för kommunerna har dessa uppgivit att de inte ser något större behov av att behörighetsregler införs för uppgiften att utföra tillsyn av brandskyddet. Uppfattningarna är dock delade även här. En del menar att det är fråga om myndighetsutövning och att det av det skälet bör krävas en lägsta kompetens. Andra gör jämförelser med andra tillsynsområden och menar att det inte finns kompetenskrav inom dessa och att det därför inte bör finnas inom detta område. Generellt sett kan det finnas tillsynsområden där det kan finnas behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på den som utövar tillsyn. Uttalandet av regeringen i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, som redovisats ovan, kan tolkas som att detta är ett sådant område.

#### *Stöd till enskilda*

Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt har kommunen en skyldighet att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i den tidigare räddningstjänstlagen, syftar till att den enskilde ska kunna ta ansvar för sin egen säkerhet och kunna fullgöra sina skyldigheter. Bestämmelsen syftar bl.a. till att skilja ren rådgivning från tillsyn och den kan också ses som ett komplement till den nya ordningen som ersätter brandsynen.

En uppföljning visar att, utöver andra informations- och rådgivande insatser som kommunerna genomför, har också antalet utbildade i brandskydd ökat med ca 25 % under en treårsperiod från 2006-2008. Under 2008 utbildades närmare 400 000 personer av kommunerna (se också avsnitt 4.1). Vid de hearingar som genomförts har det pekats på att det kan förväntas ett lagförslag om konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden och det har framförts att ett sådant förslag skulle kunna innebära att kommunerna förhindras att mot betalning genomföra brandskyddsutbildning inom kommunen. Det skulle kunna innebära att kunskaper om brandskydd hos enskilda medborgare på sikt riskerar att minska. Förslaget innebär att förbud inte får meddelas när det gäller förfaranden eller verksamheter som är försvarbara från allmän synpunkt. För att en verksamhet som en kommun bedriver ska anses försvarbar från allmän synpunkt ska den vara förenlig med lag. LSO innehåller en föreskrift om att en kommun genom rådgivning, information och på annat sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Brandskyddsutbildning av enskilda medborgare kan vara ett sätt att underlätta för den enskilde. En ny lagstiftning om konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden synes därför inte utgöra något hinder mot att kommunerna fortsatt utbildar enskilda i brandskydd.

Dåvarande Konkurrensrådet har i ett yttrande (N1997:08) om ifrågasatt verksamhet inom den kommunala räddningstjänsten (dnr 12/99) uttalats sig om kommunernas försäljning av utbildningstjänster inom brandskyddsområdet och anförde då följande:

Vad gäller utbildningstjänster har anförts att personal inom räddningstjänsten kan sitta inne med åtminstone i vissa avseenden unik erfarenhet som gör att utbildningsinsatser skulle kunna vara motiverade från brandsäkerhetssynpunkt. Detta framhålls också av samtliga instanser som rådet hört i ärendet. Enligt rådets mening är det också rimligt att anta att utbildningsinsatser har ett förebyggande syfte i enlighet med 7 § räddningstjänstlagen. Mot denna bakgrund finns det

ett motiv till att kommunala räddningstjänster erbjuder utbildningstjänster där räddningstjänsten sitter inne med unik kompetens. Rådet finner därför inte skäl att invända mot en sådan ordning.

I princip kan hävdas att utbildningstjänster av detta slag bör erbjudas inom den anslagsfinansierade verksamheten. Risker är dock att efterfrågan på sådana insatser i så fall skulle bli betydligt större än vad räddningstjänsten har kapacitet för, varför det av detta skäl kan vara motiverat att ta betalt för tjänsterna i fråga. Det skulle då vara frågan om en typ av avgiftsfinansierad "övertjänst". I den mån det finns privata företag som bedriver utbildning inom området förebyggande brandskydd får dessa således acceptera att räddningstjänsten finns på marknaden.

### Bedömningar och förslag

Det har gått förhållandevis kort tid sedan den nya ordningen trädde i kraft. Problem har också funnits på vissa håll med anpassningen till det nya systemet. Det tar tid att ställa om till ett nytt system med nya arbetsformer och arbetssätt.

Den enskildes skyldighet att ansvara för sitt eget brandskydd har enligt uppföljningen tydliggjorts. Det som framkommit har också pekat på att brandskyddet blivit bättre. Systemet med regelbunden brandsyn innebar att kommunerna genom detaljerade regler använde hälften av den tid som totalt avsattes för olycks- och skadeförebyggande arbete på brandsyneverksamheten. Kommunerna ser positivt på att de har getts möjlighet att, efter de lokala riskerna och förutsättningarna, rikta resurserna för sitt förebyggande arbete i form av tillsyn dit de bäst behövs, och det har inneburit att tillsynen blivit effektivare. Det har heller inte framkommit att systemet skulle vara för administrativt eller kostnadsmässigt betungande för företagen. En sammanfattande bedömning är att systemet är på väg i rätt riktning i enlighet med de intentioner som fanns. Det finns inga skäl att föreslå några övergripande förändringar av systemet nu,

däremot lämnas i det följande några förslag som är ägnade att förbättra och underlätta användning m.m. av den skriftliga redogörelsen för brandskyddet samt bidra till en effektiv och likvärdig tillsyn inom området.

I uppföljningen har konstaterats att tillsynsverksamheten i många fall är knapphändigt beskriven i de kommunala handlingsprogrammen. I handlingsprogrammet ska anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Ren rådgivning och information innefattas inte i lagens definition av begreppet tillsyn utan har reglerats särskilt. Kommunernas tillsyn verkar dock förebyggande och ryms inom den förebyggande verksamhet som kommunen ska ansvara för (prop. 2002/03:119 s. 106). Länsstyrelserna bör därför i sina samråd och i sin tillsynsverksamhet verka för att tillsynen redovisas på avsett sätt i de kommunala handlingsprogrammen.

MSB bör se över bilagan till Räddningsverkets allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4). Den bedöms vara för oprecis och även för svår att tillämpa för den som inte har särskilda kunskaper inom brandskyddsområdet. Översynen bör i första hand ha utgångspunkterna att den enkelt ska kunna förstås och fyllas i av ägare och nyttjanderättshavare samt att den bättre ska kunna tjäna som ett planerings- och prioriteringsinstrument för tillsynsverksamheten. Det bör också prövas om samma underlag kan användas för olika typer av verksamhet eller om underlagen bör vara mer anpassade efter olika byggnader, verksamheter eller andra anläggningar.

I uppföljningen har noterats att antalet tillsynsbesök, i förhållande till antalet objekt som har skyldighet att lämna skriftlig redogörelse, skiljer sig mellan dels kommungrupperingar, dels mellan enskilda kommuner. Utbildning, information och en fortsatt anpassning till den nya ordningen kan på sikt jämna ut dessa skillnader. Länsstyrelserna har här en viktig roll och ska i sin tillsynsverksamhet följa upp detta.

Det har också noterats att flera kommuner delvis förändrat sitt sätt att genomföra tillsynsbesök. Tonvikten vid tillsyns-

besöken tenderar att läggas på den systematik eller egenkontroll av brandskyddsarbetet som den enskilde har eller förväntas ha, och mindre tid läggs på kontroll av det faktiska brandskyddet. Det finns en risk att utvecklingen går mot att tillsynen över den enskildes skyldigheter enbart blir en kontroll av dokumentationen av det systematiska brandskyddsarbetet. Hur väl dokumenterat det systematiska brandskyddsarbetet än är, och hur komplett den skriftliga redogörelsen än är, kan det aldrig helt ersätta en bedömning på plats av de faktiska förhållandena. Kommunerna bör vara uppmärksamma på detta. MSB och länsstyrelserna bör genom stöd och inom ramen för tillsynen av kommunerna se till att denna fråga uppmärksammas.

Planering av tillsynen, bl.a. utifrån risk- och väsentlighetsanalyser och upprättande av tillsynsplaner, bör ges utrymme i utbildningen och vara en prioriterad fråga i det stöd som MSB lämnar till kommunerna för tillsynen och det förebyggande arbetet. MSB har påbörjat arbetet med en handbok om tillsyn, där bl.a. bedömning av tillsynsbehov och olika metoder och verktyg för detta ska redovisas. Det är angeläget att arbetet fullföljs och kombineras med ett stöd som bidrar till ökad kunskap i kommunerna.

I uppföljningen har noterats att hur kommunerna använder tillgängliga styrmedel skiljer sig åt. Det måste betraktas som anmärkningsvärt att så få kommuner står för så stor del av de föreläggande som lämnas. Det finns skäl för kommunerna att överväga hur och i vilken omfattning tillgängliga styrinstrument ska användas. Även här är det stöd i form av utbildning och information samt länsstyrelsernas tillsynsverksamhet som är medel som kan användas för att, med nuvarande lagstiftning, verka för en så långt möjligt likvärdig och rättssäker tillsyn över hela landet.

Mot bakgrund av den uppföljning som genomförts, är bedömningen att det är en brist att kompetensen för dem som utövar tillsyn inte är reglerad inom räddningstjänstområdet. Det finns ett behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på den som utövar tillsyn. En reglering bidrar till att tillsynen blir

mera likvärdig över hela landet och bidrar också till att den blir effektivare och mera rättssäker samt ger bättre förutsättningar för tydlighet och enhetlighet. Regeringen bör överväga om behörighetskrav för tillsynsför rättare ska införas i syfte att åstadkomma en över hela landet mer likvärdig tillsyn.

Om behörighetskrav ska införas bör regeringen uppdra till MSB att utfärda närmare föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

Införs en sådan reglering måste Sveriges förpliktelser som medlem av EU och de gemenskapsrättsliga regelverk som finns om fri rörlighet för varor och tjänster (bl.a. reglerna om erkännande av utländska yrkeskvalifikationer) beaktas och vägas in i sammanhanget.

Behörighetskrav på tillsynsför rättare enligt LSO kan samtidigt aktualisera frågan om motsvarande krav bör ställas på tillsynsför rättare enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Frågorna kan behöva bedömas i ett sammanhang.

## 5.2 Rengöring och brandskyddskontroll

**Bedömning:** Nuvarande system för rengöring och brandskyddskontroll fungerar i stort enligt intentionerna.

Kommunernas arbete med brandskyddskontroll och rengöring behöver bli en mer integrerad del i det övriga arbetet med skydd mot olyckor och att frågorna lyftas fram i kommunernas handlingsprogram.

**Förslag:** Nuvarande frister för brandskyddskontroll bör, utifrån en analys av erhållna erfarenheter sedan reformens införande 2004, ses över av MSB.

MSB bör också pröva om nuvarande kompetenskrav på brandskyddskontrollanter kan vidgas så att även andra grundkompetenser än skorstensfejartekniker, efter kompletterande utbildning, kan utnyttjas i verksamheten.

## Sotningens reglering före år 2004 enligt räddningstjänstlagen

Räddningstjänstlagstiftningens (RäL) bestämmelser om sotningsverksamheten innebar att kommunen svarade för att sotning av eldningsanläggningar och imkanaler utfördes regelbundet och att en samtidig kontroll gjordes från brandskyddssynpunkt av det som skulle rengöras och av anslutande byggnadsdelar. Rengöringen och kontrollen skulle utföras av en av kommunen utsedd skorstensfejarmästare eller av ett biträde till denne. Ansvaret för sotningen med åtföljande kontroll var alltså ålagt det offentliga genom kommunen; det s.k. sotningsmonopolet.

Räddningsverket bemyndigades att i föreskrifter meddela frister för hur ofta olika typer av eldningsanläggningar och imkanaler skulle rengöras. Kommunfullmäktige beslutade om avgifter för rengöringen med kontrollen (sotningen). Kompetenserna inom sotningsväsendet reglerades i förordning och utbildning för dessa kompetenser genomfördes av staten genom Räddningsverkets försorg.

## Förarbeten till lagen om skydd mot olyckor

### *Tidigare utredningar*

Sotningen har sedan lång tid varit starkt reglerad och haft myndighetskaraktär, även om en stor del av verksamheten utförts i entreprenadform genom avtal mellan berörd kommun och skorstensfejarmästare. Monopolsituationen och kombinationen av myndighetsutövning och privat företagande samt bristen på konkurrens har ifrågasatts och lett till ett antal riksdagsmotioner och utredningar under de senaste decennierna. Av dessa utredningar kan nämnas:

- Riksrevisionsverkets (RRV) promemoria om den statliga regleringen och tillsynen av sotningsväsendet (RRV dnr 1985:337) som förordade en viss avreglering och konkurrensutsättning av sotningen.

- Räddningstjänstutredningen (SOU 1994:67) som bl.a. föreslog att sotningsmonopolet skulle avskaffas och ansvaret överföras till fastighetsägaren samt att sotningen av imkanaler skulle upphöra.
- Sotningsutredningen (SOU 1998:24) som i likhet med Räddningstjänstutredningen förordade ett avskaffande av sotningsmonopolet och imkanalsotningen. Utredningen föreslog också att fastighetsägaren själv får anlita någon som är kompetent och certifierad för att utföra dels rengöringen, dels kontrollen av brandskyddet vilken bör vara mer utförlig än i dåvarande system. Utredningen lämnade också ett alternativt, s.k. modifierat förslag.
- Utredningen om en översyn av räddningstjänstlagen som i delrapporten Reformerat sotningsväsende (SOU 2001:42) föreslog, i enlighet med av regeringen lämnade tilläggsdirektiv, en avreglering av sotningsväsendet i linje med de tidigare förslagen från Räddningstjänstutredningen och Sotningsutredningen. Kommunernas ansvar för sotningsväsendet begränsades enligt utredningens förslag till ren tillsyn.

Efter remissbehandling av delrapporten om reformerat sotningsväsende bestämde regeringen att utredningens förslag om en avreglering av sotningsmonopolet skulle avvakta en mer övergripande utvärdering av genomförda avregleringsreformer inom det svenska samhället. Inför sin slutrapport fick Räddningstjänstlagutredningen uppdraget att i stället redovisa ett modifierat förslag som byggde på ett fortsatt kommunalt ansvar för sotningen.

#### *Sotningen i Räddningstjänstlagutredningens förslag till lag om skydd mot olyckor*

Räddningstjänstlagutredningen slog i sin slutrapport fast att det i delbetänkandet redovisade förslaget till reformerat sotningsväsende är önskvärt och angeläget samt att förslaget snarast bör



genomföras. Utredningens direktiv för slutrapporten innebar emellertid att ett modifierat förslag skulle lämnas med en minskad detaljreglering av sotningsverksamheten och av kraven på kompetens och utbildning hos personalen i sotningsväsendet. Detta modifierade förslag i utredningens slutrapport innebar att sotningsverksamhetens syfte att vara brandförebyggande tydliggjordes och att kravet på sotning av imkanaler i bostäder och liknande utrymmen togs bort. Vidare innebar förslaget, enligt utredningen, att den enskildes ansvar för brandskyddet i viss mån stärks, även om kommunens ansvar bibehålls för anläggningarnas rengöring och brandskyddskontroll. Utredningen ifrågasatte dock det lämpliga i att fördela utförandeansvaret på detta sätt mellan den enskilde och det allmänna, och ansåg att en sådan reglering inte rimmar med ansvarsfördelningen i övrigt inom den föreslagna lagen om skydd mot olyckor.

*Regeringens ställningstagande i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119)*

Mot bakgrund av de olika utredningarna och de olika direktiven till Räddningstjänstlagutredningen i sotningsfrågorna fick regeringen ett omfattande underlag i remisshandlingen och beredningen av lagförslagen. Sotningsfrågorna berör många olika aktörer och intressegrupper med olika perspektiv och åsikter. Grundfrågan, om ansvaret för eldningsanläggningarnas rengöring och kontroll ska vara anläggningsägarnas eller det offentligas ansvar, delade synpunkterna i två huvudläger.

Efter beredning i Regeringskansliet upprättades den 21 februari 2003 en promemoria med ett omarbetat och detaljerat förslag till reglering av sotningsfrågorna i lagen om skydd mot olyckor. Denna promemoria presenterades och diskuterades vid ett remissmöte på Förvarsdepartementet med berörda intressenter. Promemorian överensstämmer med regeringens förslag i propositionen.

I propositionen ansåg regeringen att syftet med sotningsverksamheten – att vara brandförebyggande – bör förtydligas i den nya lagen. Regeringen ansåg det inte klarlagt att fördelarna överväger riskerna om ansvaret överförs från kommunen till den enskilde. Det nuvarande systemet har en hög genomförandegrad och ger stor säkerhet från brandskyddssynpunkt. Regeringen ansåg därför att det kommunala ansvaret för rengöring och kontroll ska bestå. Detta tillsammans med statens normgivning på området säkerställer en enhetlig och betryggande täckning över landet, där även glesbygden är garanterad att rengöring och kontroll utförs.

Det är stora variationer i behovet av sotning av brandskyddsskäl, beroende på bl.a. typ av förbränningsanordning, utförande och användning. Sotning i form av rengöring bör därför ske med behovsanpassad regelbundenhet som baseras på lokala förhållanden och inte, så som hittills, regleras i centralt för landet föreskrivna sotningsfrister. Regeringen meddelade i propositionen sin avsikt att genom förordning ge kommunerna rätt att föreskriva om hur ofta rengöring av sotningsobjekten ska ske utifrån brandskyddsbehov och lokala förhållanden på orten. Till vägledning för kommunerna angavs att Räddningsverket bör utfärda allmänna råd om sotningsbehov, eldningsteknik, risker m.m. och sprida kunskaper om dessa genom utbildning och information. Regeringen ansåg dock att imkanaler i bostadskök eller liknande utrymmen ska undantas från kraven på rengöring och brandskyddskontroll.

När det gäller brandskyddskontrollen angavs avsikten i propositionen att i förordning låta Räddningsverket meddela föreskrifter om kontrollens omfattning och med vilka intervaller den ska genomföras. Sådana kontroller eller besiktningar bör ske med intervaller vars längd görs beroende av förbränningsanordningens utförande och användning. Brandskyddskontrollen bör vara mer systematisk och mer ingående än den kontroll som hittills har skett i samband med sotning.

Ett ytterligare led i målsättningen att anpassa bestämmelserna om sotning till lokala behov borde enligt regeringen vara att ta

bort kraven på att det i kommunen ska finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt. Det innebär att kommunen kan välja antal utförare, i egen regi eller entreprenadform, och fritt avtala med entreprenörer om hur verksamheten ska organiseras. I likhet med vad som gällt tidigare bör kommunen få föreskriva att avgift ska betalas för sotning och brandskyddskontroll.

Regeringen bedömde att möjligheterna bör öka för t.ex. en enskild fastighetsägare att själv kunna få utföra eller låta annan utföra rengöring. Kommunen bör därför i enskilda fall kunna medge att fastighetsägare själv utför eller låter annan utföra sotning på den egna fastigheten. Ansvaret för sotningen ska dock fortfarande ligga på kommunen, och kravet på att kommunen ska kontrollera brandskyddet ska kvarstå, i vilket för kommunen ingår att tillse att anläggningen rengörs på ett från brandskyddssynpunkt betryggande sätt.

Beträffande kompetenskrav föreslog regeringen i propositionen att kraven på anställning för grundutbildning till skorstensfejare och vidareutbildning till skorstensfejareingenjör tas bort. I syfte att skapa större flexibilitet föreslog regeringen vidare att statens reglering begränsas till brandskyddskontrollens utförande och kompetenskrav och att sådana föreskrifter får utfärdas av Räddningsverket.

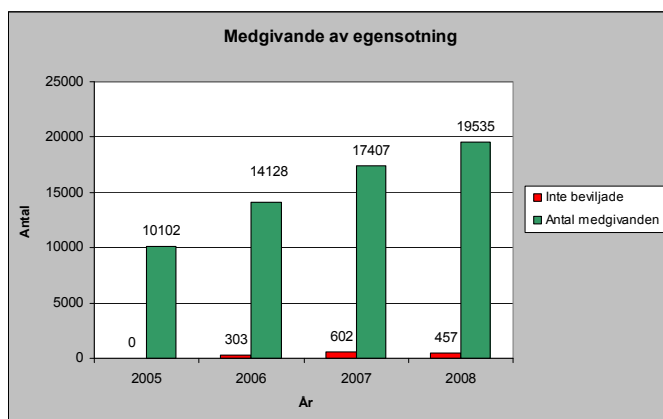
#### Sotningsverksamhetens förändringar efter 1 januari 2004

En stor förändring var att rengöring av imkanaler i bostadskök och liknande utrymmen upphörde i samband med lagens införande. Det innebar att ca 1/4 av arbetsvolymen för sotningsverksamheten försvann.

Kommunerna fick ansvaret för att föreskriva frister för rengöring av sotningsobjekt. Fristerna kunde bättre anpassas till behoven av rengöring, bl.a. med hänsyn till användningsgrad i olika delar av landet. Merparten av kommunerna har valt frister i enlighet med Räddningsverkets framtagna allmänna råd. En

tolkning av dessa allmänna råd är att frekvensen för rengöring totalt sett minskat något över landet för berörda objekt. Genomförandegraden, i förhållande till beslutade frister, har i de allra flesta kommuner legat mellan 80 och 100 %.

Möjligheterna till s.k. egensotning, dvs. att enskilda ansöker om och får kommunalt medgivande om att själv sköta rengöring av sina sotningsobjekt, har utvecklats över åren på sätt som framgår av bild nedan. Det innebär att ca 1 % av samtliga sotningsobjekt nu har beslut som medger egensotning. I några kommuner, främst i norra Sverige, är andelen egensotning väsentligt högre, upp emot 50 %.

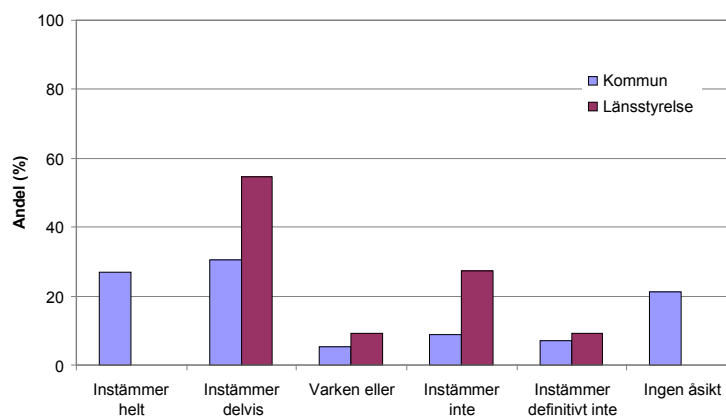


En annan stor förändring var inrättandet av en särskild brand-skyddskontroll av sotningsobjekten med centralt reglerade kontrollfrister som, beroende på objektstyp och användningsgrad, är 2, 4, respektive 8 år. Införandet av detta nya system har tagit tid och kontrollerna har inte kunnat genomföras i den takt som fristerna anger. Genomförandegraden har dock ökat de senare åren och ligger nu i närheten av vad som behövs på sikt. Vissa kommuner släpar dock allvarligt efter, och några kom-

muner har ännu inte kommit igång med brandskyddskontrollerna i sin kommun.

### Diskussion

I samband med genomförda hearingar har enkätfrågor om bl.a. sotningen ställts till deltagarna. På frågan om systemet med rengöring och brandskyddskontroll fungerar bra i min kommun/länets kommuner svarade representanterna från kommuner och länsstyrelser enligt bilden nedan.



Av bilden framgår att det finns delade uppfattningar och att området inte är problemfritt, men att ändå en majoritet anser att systemet fungerar någorlunda väl.

I de handlingsprogram för förebyggande verksamhet som studerats inom ramen för uppföljningen har det uppmärksamats att rengöring och brandskyddskontroll genomgående behandlas mycket kortfattat och i en del fall inte alls.

Målbeskrivningar för sotningsverksamheten är mycket sällan förekommande. Rengöring och brandskyddskontroll är en del av skyddet mot olyckor och en viktig del av kommunernas brandförebyggande verksamhet, och det bör därför i en kommuns handlingsprogram framgå vilka mål som satts upp samt hur verksamheten är ordnad och planerad.

Det har, bl.a. i hearingar och i dialoger, framkommit många synpunkter på den bedömda effekten av brandskyddskontrollerna. Bland annat har framförts att omfattningen av och innehållet i kontrollerna varierar, och det har ifrågasatts om de behöver genomföras så ofta på en del objekt, och vice versa. Nuvarande frister för brandskyddskontroll bedöms, av vad som framkommit, i alltför hög grad utgå från tidigare system då rengöring och brandskyddskontroll utfördes samtidigt. Det har också funnits synpunkter på kostnadsnivån för den enskilde för dessa kontroller.

Vid hearingar har det också framkommit att kunskaper om eldningsteknik, risker vid eldning med fasta bränslen och sotningsbehov i många fall uppvisar brister hos den enskilde brukaren. Antalet lokaleldstäder, t.ex. braskaminer, har ökat under senare tid och bl.a. det kan innebära ökade risker från brandskyddssynpunkt om inte kunskaper om eldningsteknik m.m. är tillräckliga. Utbildning och information är viktiga instrument för att öka kunskaperna och därmed brandskyddet.

När det gäller innehållet i brandskyddskontrollen har det framförts att denna varierar starkt mellan kommunerna och att det ytterligare bör regleras vad som ska ingå i en brandskyddskontroll, bl.a. för att skapa en likvärdig kontroll över hela landet. Räddningsverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om rengöring och brandskyddskontroll, Statens räddningsverks föreskrifter och allmänna råd om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll (SRVFS 2005:9). Av dessa framgår vad brandskyddskontrollen ska omfatta. Branschen, genom Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund (SSR), har tagit fram en handbok för hur brandskyddskontroll kan och bör utföras för olika typer av anläggningar och ca 800 brandskydds-

kontrollanter har genomgått en utbildning med utgångspunkt i handboken. Handboken och utbildningsinsatsen bör bidra till att det utvecklas en mera likvärdig nivå för hur brandskydds-kontrollerna genomförs.

Det har framförts synpunkter på att de kortaste fristerna för brandskyddskontroll bör kunna förlängas utan att brandskyddet försämras. Samtidigt har framförts att de allra längsta fristerna om 8 år kan innebära risker från brandskyddssynpunkt. Det kan finnas skäl att pröva om fristerna för brandskyddskontroll bör förändras. Brandskyddskontrollen med dess nuvarande frister infördes i och med lagens tillkomst och har, med smärre förändringar under år 2006, gällt sedan dess. Fristerna har varit oförändrade sedan 2004. När de infördes gjordes det efter noggranna prövningar. Dock är det ett nytt system, och när det finns tillräckliga erfarenheter från genomförda brandskyddskontroller bör en prövning och analys genomföras av om fristerna behöver ändras och om de i så fall kan förenklas mot mer enhetliga frister. En sådan prövning bör ha som utgångspunkt att brandskyddet inte ska påverkas negativt och att fristerna bör vara beroende av förbränningsanordningarnas utförande och användning.

Det kan också nämnas att Norge har ett motsvarande system där kontrollfristerna för alla objekt bestämts till fyra år. Det kan finnas skäl att ta del av de erfarenheter som finns i Norge.

Det har också, vid hearingar och under den dialog som genomförts, framkommit synpunkter på att utbildningen som ger behörighet att genomföra brandskyddskontroll borde ha ett större innehåll av förvaltningskunskap. Inom verksamheten meddelas förhållandevis få förelägganden. Det har framförts att en orsak till detta kan vara brister i utbildningen. Brandskyddskontrollen är en del av kommunens tillsyn över den enskilde. Den offentliga tillsynen ska vara effektiv och rättssäker och präglas av tydlighet och enhetlighet (se också föregående avsnitt 5.1). Det är angeläget att det inom detta område sker en utveckling mot en över hela landet likvärdig tillsyn.

Av de uppföljningar som MSB genomfört av kommunernas arbete med rengöring och brandskyddskontroll framgår att år 2008 genomfördes ca 436 000 brandskyddskontroller. Vid kontrollerna uppmärksammades brister i ca 190 000 fall. Ungefär hälften avsåg fel eller brister på tillträdes- och skyddsanordningar på tak, och den andra hälften på skorsten, eldstad eller liknande. Förelägganden om rättelse meddelades i närmare 13 000 fall, dvs. för knappt 7 % av objekt där brister uppmärksammats.

I de diskussioner som varit vid hearingarna om LSO har framförts synpunkter med innebörden att kompetenskraven på brandskyddskontrollanter borde utformas så att även andra kategorier än skorstensfejartekniker skulle kunna utnyttjas efter viss kompletteringsutbildning. Den personal som avses är t.ex. utbildad personal i tillsyn och förebyggande åtgärder mot brand. Det har framförts att det skulle kunna underlätta för kommunerna att samordna arbetet med förebyggande brandskydd och medge ett rationellare utnyttjande av kompetens och personal.

I ett sådant resonemang om kompetenskrav kan hänvisas till vad Räddningstjänstlagutredningen anförde i fråga om kompetens för tillsynsförrättare i kommunen (se avsnitt 5.1). Utredningen menade att de som ska utöva tillsyn bör ha den grundutbildning som krävs för befattning inom räddningstjänstområdet kompletterat med annan lämplig utbildning och erfarenhet som svarar mot tillsynsuppgifterna i kommunen. En sådan kompletteringsutbildning som här diskuteras inom sotningsområdet bör också ha dessa utgångspunkter. Det bör också vägas in för- och nackdelar med att slå sönder ett fungerade system och om de fördelar det ger för kommunen i fråga om samordning och rationellare utnyttjande av personal överväger.

Som framgått ovan har kommunerna lämnat medgivande för enskilda fastighetsägare att själv kunna få utföra eller låta annan utföra rengöring för ca 1 % av sotningsobjekten i landet. Ansvaret är dock fortfarande kommunens, och medgivande får



endast ges om sotningen kan ske på ett från brandskyddssynpunkt betryggande sätt. Antalet som fått medgivande liksom hur kommunerna prövar om medgivande kan ges varierar över landet. Av vad som uppgivits har i vissa kommuner ägarna till närmare hälften av sotningsobjekten fått medgivande om att själv rengöra eller att låta någon annan göra det. I andra kommuner har få medgivanden getts, och intresset för få rengöra själv finns knappast alls i en del kommuner. Hur kommunerna bedömer om medgivande kan ges varierar också. Enligt vad som framkommit är det i en del kommuner tillräckligt att anmäla till kommunen att man önskar rengöra själv eller låta någon annan utföra rengöringen. Någon prövning om det kan ske på ett från brandskyddssynpunkt betryggande sätt förekommer inte i dessa fall. I merparten av kommunerna sker dock mer noggranna prövningar innan medgivande ges. Vilken effekt egensotningen har för brandskyddet bör efter hand följas upp. Det bör lämpligen ske genom att kommunerna vid brandskyddskontrollen kontrollerar att rengöring sker på ett från brandskyddssynpunkt betryggande sätt samt genom studier av inträffade bränder i eldningsanläggningar.

Kommunerna och MSB har, som framgått tidigare, ett ansvar för att information och utbildningsmaterial om rengöringsbehov, eldningsteknik m.m. utvecklas och förmedlas. MSB har i allmänna råd beskrivit vad kommunen bör beakta vid prövning om ansökan och vid utformning av beslut om medgivande av egensotning. MSB informerar också kontinuerligt om dessa frågor på olika sätt liksom att länsstyrelsen vid sin tillsyn bevakar frågan. Syftet bör vara att bedömningarna inför medgivande för egensotning på sikt görs mer likvärdiga.

SSR har under 2008, genom ett oberoende opinionsinstitut, låtit göra en undersökning bland allmänheten som rör attityderna till sotningsverksamheten. Resultatet visar på en övervägande positiv inställning bland enskilda till nuvarande system för sotning och brandskyddskontroll och till hur detta fungerar. Samtidigt måste påpekas att många som svarat ännu

inte har så stora erfarenheter från de återkommande brandskyddskontrollerna.

SSR har också inom sitt förbund haft en framtidsdiskussion om verksamheten. Bland de framtidsalternativ som diskuterats har majoriteten valt att förorda nuvarande system med kommunalt monopol. Det finns dock bland många entreprenörer en oro för att systemet och verksamheten urholkas genom bl.a. egenotning och egna val av sotare samt den allmänna utvecklingen avseende energisystem. Kommunernas avtal med entreprenörerna blir allt kortare. De gamla, långvariga avtalen bedöms försvinna inom 10 år då mer än hälften av SSR:s medlemmar är över 55 år och merparten som har sådana långvariga avtal är äldre än så. Bland annat de kortare avtalstiderna gör det allt svårare för mindre företag att ta sig in på marknaden och överleva. Det finns också en diskussion om det lämpliga i att inom samma företag förena de reglerade uppgifterna med andra uppgifter av servicekaraktär.

Representanter för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i dialogen framfört åsikten att ansvaret för rengöringen borde överföras till den enskilde, medan ansvaret för brandskyddskontrollen även fortsatt bör ligga kvar på kommunen. Detta förutsätter en lagändring. Arbetsgruppen har inte övervägt denna fråga.

I ett framtidsperspektiv kan det vara intressant att jämföra med utvecklingen i Tyskland. Under 2008 togs det första steget i en reformering av sotningsverksamheten, där förändringen ska ske gradvis och var helt genomförd 2015. En avreglering debatteras även i Schweiz. Det första steget i den tyska avregleringen innebär att skorstensfejare från andra länder ges tillträde till den tyska marknaden. Från 2013 konkurrensutsätts sotningen fullt ut och det innebär att fastighetsägarna kan ge vilket företag som helst, som uppfyller vissa krav, i uppdrag att utföra skorstensfejeriarbeten, t.ex. rengöring och kontroll. Det kommer dock fortfarande att finnas en distriktsskorstensfejarmästare för respektive sotningsdistrikt. Befattningen är av administrativ karaktär men vissa typer av besiktningar kommer

att vara förbehållna distriktsskorstensfejaremästaren som också bl.a. ska ha ansvaret för att föra kontrollbok, dvs. register över och frister för sotningspliktiga anläggningar. Tillsättningen av distriktsskorstensfejaremästare, som kan erbjuda sotningstjänster i konkurrens med andra aktörer, förändras successivt och från 2015 ska de utses genom upphandling och entreprenadtiden är fastställd till sju år. Prissättning avseende rengöring och brandskyddskontroll kommer enbart att styras genom konkurrens företagen emellan.

Frågorna om rengöring och brandskyddskontroll är som nämnts knapphändigt berörda i de kommunala handlingsprogrammen. Rengöring och brandskyddskontroll utförs ofta i entreprenadform, och det riskerar att bidra till att de betraktas som uppgifter utanför kommunens verksamhet. Enligt lagstiftningen är det dock kommunens ansvar att rengöring och brandskyddskontroll utförs. Rengöring och brandskyddskontroll är en del av kommunens brandförebyggande verksamhet inom området skydd mot olyckor. Det innebär att sotningsverksamheten ska redovisas i handlingsprogram och att det på ett bättre sätt än idag bör utvecklas ett lärande från bl.a. inträffande bränder. Detta kan bidra till en kunskapsbaserad utveckling av skyddet mot olyckor inklusive sotningsverksamheten.

I ett längre framtidsperspektiv kan det med hänsyn till utvecklingen inom t.ex. klimat-, miljö-, hälso- och energiområdena vara så att rengöring och kontroll av eldstäder och rökkanaler får ökad betydelse utifrån dessa aspekter och att det kommer att ställas andra krav än de brandförebyggande. I ett sådant perspektiv kan rengöring och kontroll av eldstäder och rökkanaler bli en del i en större helhet. Det kan då uppstå skäl att ompröva hur lagstiftningen på området bör utformas.

## Bedömningar och förslag

En samlad bedömning är att nuvarande system för rengöring och brandskyddskontroll i stort sett har fungerat enligt intentionerna. Fristerna för brandskyddskontroll kan dock, när tillräckliga erfarenheter finns, behöva prövas. MSB bör genomföra en uppföljning och analys av erfarenheterna från utförda brandskyddskontroller och denna bör ligga till grund för en prövning av nuvarande frister. I det arbetet bör prövas om en förenkling mot mer enhetliga frister kan göras.

MSB bör också pröva om nuvarande kompetenskrav på brandskyddskontrollanter kan vidgas så att även andra grundkompetenser än skorstensfejartekniker, efter kompletteringsutbildning, kan utnyttjas i verksamheten. Denna kompletterande utbildning bör i så fall ge tillräcklig kompetens om brandskydd och eldningsanläggningars konstruktion, installation, drift och skötsel. En sådan vidgning av kompetenskraven kan öka kommunernas möjligheter att välja utförare och organisera verksamheten vad avser brandskyddskontroll. I detta sammanhang bör, i samverkan med berörda aktörer, innehållet i den behörighetsgivande utbildningen för brandskyddskontrollanter ses över. Även behovet av fortbildning kan behöva ses över.

MSB bör i samverkan fortsätta arbetet med att, genom utbildning och information, sprida kunskaper om eldningsteknik, risker och behov av rengöring av eldstäder och rökkanaler.

Kommunernas arbete med brandskyddskontroll och rengöring behöver bli en mer integrerad del i det övriga arbetet med skydd mot olyckor och frågorna lyftas fram i kommunernas handlingsprogram.

Länsstyrelserna bör i sin tillsyn kontrollera kommunernas genomförande av brandskyddskontroll och verka för att frågorna om rengöring och brandskyddskontroll hanteras mera systematiskt i kommunernas handlingsprogram och egenkontroll.

I uppföljningen har uppmärksamhets tecken på otydlighet och problem i vissa kommuner med ansvarsfördelningen mellan kommun och entreprenör i nuvarande system med kommunalt

monopol. Marknads- och konkurrenssituationen har ännu inte stabiliserats. Omvärldsutvecklingen inom områden som energisystem, miljö och hälsa kan medföra förändrade förutsättningar. Frågorna om rengöring och brandskyddskontroll samt ansvarsfördelningen för dessa uppgifter bör därför följas upp noga och på sikt prövas mera grundligt.

### 5.3 Målstyrning och handlingsprogram

**Bedömning:** I kommunernas arbete med målstyrning och handlingsprogram finns stora variationer avseende arbetssätt, ambitioner och kvalitet. En viktig del är att kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättring kommer i gång och utvecklas.

Det är viktigt att kravet på att handlingsprogram ska fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod upprätthålls.

Hur staten hanterar brister i ett kommunalt handlingsprogram har inte fått en tillfredsställande lösning, varför det bör övervägas hur man fortsatt ska arbeta för att detta ska uppnås.

**Förslag:** Handböcker, exempelsamlingar och utbildning som stöd till kommunernas arbete och länsstyrelsernas tillsyn bör löpande ses över och utvecklas av MSB.

#### Bakgrund och förarbeten

*Utredningar m.m.*

Räddningsverksutredningen och Räddningstjänstlagutredningen förde i sina slutbetänkanden ingående resonemang om målstyrning som grund för inriktning och styrning av arbetet med skydd mot olyckor.

Båda utredningarna konstaterade att graden av detaljreglering från riksdagens och regeringens sida i lagar och andra författningar har minskat på flera områden och ersatts av mera allmänna nationella mål och riktlinjer för den verksamhet som ska bedrivas. Det gäller inte minst regleringen mot kommunerna med syftet att, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, ge kommunerna större frihet att själva bestämma formerna för sin verksamhet. Avsikten från statsmakternas sida har inte varit att försvaga den statliga styrningen av kommuner och landsting utan att koncentrera den till de aspekter av verksamheten där nationella värden och likvärdighet ska garanteras medborgarna, bl.a. liv och hälsa, oavsett var i landet de är bosatta. Det har uttryckts som att statens uppmärksamhet ska riktas mot vad som produceras, mot mål och resultat, men lämna större frihet när det gäller hur resultaten uppnås. Frågor om hur verksamheten ordnas i detalj, hur den organiseras och med vilken personal m.m. överlämnas till kommuner och landsting att själva råda över. (Jfr SOU 1996:169 s. 89.)

I budgetpropositionen 1994/95:100, Bilaga 8, framhölls att statens roll gentemot kommuner och landsting främst är att formulera nationella mål och att bl.a. genom lagstiftning ange de formella ramarna för verksamheten. De förtroendevalda i kommuner och landsting ska ha ansvaret för hur verksamheten bedrivs och att den håller en god kvalitet och effektivitet. Det har i detta sammanhang betonats att en icke detaljreglerande form av styrning från statsmakternas sida av kommunal och landstingskommunal verksamhet förutsätter att det genom uppföljning, utvärdering, tillsyn och kontroll av verksamheten kan säkerställas att kommuner och landsting lever upp till de nationella målen. Det förutsätter att verksamheten i kommuner och landsting präglas av insyn och öppenhet.

Frågan om att ange nationella mål eller effektmål för verksamheten inom räddningstjänstområdet har tagits upp i olika sammanhang. Räddningsverksutredningen (SOU 1998:59) föreslog att nationella mål formuleras med utgångspunkt i att verksamhetens övergripande syfte ska vara att skydda

människor, egendom och miljön mot olyckor. Dessa mål, s.k. säkerhetsmål, ska syfta till att uppnå ett visst mål för säkerheten eller skyddet hos medborgarna och ska utgöra grunden för statens inriktning av verksamheten. Målen ska sedan enligt Räddningsverksutredningen brytas ned till verksamhetsmål som den enskilda myndigheten eller kommunen ska leva upp till. Uppföljning och utvärdering ska göras utifrån de uppställda målen med inriktning på resultat och effekter.

Det av Räddningstjänstlagutredningen föreslagna övergripande nationella målet för skydd mot olyckor förutsätter att de enskilda kommunerna, för att precisera målet, formulerar egna lokala mål och handlingsprogram som anger vad som ska uppnås i den kommunala verksamheten. Genom handlingsprogrammen ska kommunen visa vilka säkerhets- och prestationsmål som mot bakgrund av de lokala förhållandena ställs upp för att uppfylla det övergripande målet. Det avser vad kommunen vill uppnå, dels med sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels med sin räddningstjänst. Av handlingsprogrammen ska, enligt utredningen, framgå hur verksamheten ska bedrivas inom kommunen eller i samverkan med en annan kommun eller med andra som berörs av verksamheten. De av kommunen formulerade målen och programmen ska också kunna ligga till grund för en uppföljning och utvärdering av verksamheten i form av såväl egenkontroll som en kontroll och tillsyn från statens sida.

Utredningen menade att varje kommun ska ha ett, eventuellt flera, av kommunfullmäktige antagna handlingsprogram för skydd mot olyckor och att programmet ska redovisa den lokala målsättningen och planerna för verksamheten samt de risker som finns i kommunen för olyckshändelser och hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat. Av handlingsprogrammet ska också framgå vilken förmåga kommunen har att göra räddningsinsatser såväl i fred som under höjd beredskap. Programmet ska alltså återspegla en politisk vilja från kommunens sida att förebygga olyckor och bedriva en effektiv räddningstjänst med utgångspunkt i visioner och mål. Kommunen har att genom handlingsprogrammet och i enlighet med utformade lokala mål för verk-

samheten ge ett kommunalt organ i uppdrag att vidta åtgärder. Programmet bör ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas men även innehålla beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m.

En riskinventering och analys med åtföljande bedömning är enligt utredningens mening ett nödvändigt led i riskhanteringen till skydd mot olyckor och planeringen av såväl den förebyggande verksamheten som räddningsinsatser. De lokala verksamhetsmål och handlingsprogram som upprättas för den kommunala verksamheten bör utformas i samarbete med olika kommunala organ.

Räddningstjänstlagutredningen ansåg det lämpligt att såväl kommunal som statlig räddningstjänst ges gemensam lagstiftning med gemensamma inledande bestämmelser om nationella mål och krav på samverkan och samordning samt handlingsprogram.

### *Regeringens ställningstagande*

Regeringen delade i stort utredningens förslag och föreslog att det i den nya lagen ska anges övergripande nationella mål för den verksamhet som regleras i lagen. Enligt regeringen ska det anges att bestämmelserna syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Vidare ska anges att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

De nationella målen ska enligt regeringen vara riktningsgivande för det allmännas ansvar. En minskad grad av detaljreglering och bestämmelser om nationella mål ger för kommunernas del ökade möjligheter till lokal anpassning av organisation och dimensionering av räddningstjänstverksamheten.

Regeringen ansåg också att det i bestämmelserna ska anges att den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att



själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor ska stödjas och att det nationella målet ska kompletteras med lokalt anpassade verksamhetsmål både för den statliga och för den kommunala verksamheten på området. Verksamhetsmålen ska uttryckas i säkerhets- och prestationsmål.

Regeringen ansåg att det nationella målet är tillräckligt tydligt för att kunna utgöra en grund för den statliga styrningen av verksamheten. Det nationella målet ska inte vara uttömmande och fullt av detaljer utan vara riktninggivande och av övergripande karaktär för att kunna brytas ned, konkretiseras och förtydligas till för kommunernas del lokalt anpassade verksamhetsmål. Verksamhetsmålen, tillsammans med det nationella målet, ska vara grunden för den nödvändiga uppföljningen och utvärderingen.

Regeringen konstaterade att det, trots den detaljreglering som fanns på området i och med räddningstjänstlagen, förekom skillnader i hur kommunerna har dimensionerat och organiserat sin verksamhet på området. Den föreslagna lagen ger kommunerna möjligheter att i stor uträkning anpassa verksamheten till de risker som finns i kommunen. Med andra ord medger lagstiftningen att det förekommer lokala variationer och dessa kommer sannolikt att öka. Verksamheten inom räddningstjänstområdet måste, med tillämpning av lagen, i varje del av landet hålla en godtagbar nivå och ge ett betryggande skydd. Det blir en uppgift för tillsynsmyndigheterna att se till att kommunerna uppfyller målet.

För kommunerna menade regeringen att vissa väsentliga verksamhetsmål ska anges i lag och att kommunerna i övrigt i sina handlingsprogram ska formulera lokalt anpassade verksamhetsmål.

I fråga om förebyggande åtgärder ansåg regeringen att verksamhetsmål bör finnas i lagen för att kommunen, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, ska se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. I lagen bör det också finnas verksamhetsmål som anger att kommunen också, utan att andras ansvar inskränks, ska verka

för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Meningen är att kommunen i större utsträckning ska ta initiativ till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder i kommunen. Syftet är att, utan att ta över ett ansvar som åligger någon annan, skapa en samsyn och att undvika sektorskollisioner. Samverkan är en förutsättning för en effektiv förebyggande verksamhet och det ska också vara ett verksamhetsmål att kommunerna ska ta tillvara möjligheterna att, efter eget bestämmande, utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

För räddningstjänstverksamheten ska det finnas ett verksamhetsmål som är gemensamt för statlig och kommunal räddningstjänstverksamhet och som för kommunerna även omfattar den förebyggande verksamheten om att samordna verksamheten och att samarbeta med varandra och andra som berörs.

Regeringen menade att handlingsprogrammet skiljer sig väsentligt från den tidigare räddningstjänstplanen. Kommunerna kan välja att ha olika program för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten eller att använda sig av ett gemensamt dokument. I programmet för den förebyggande verksamheten ska kommunerna redovisa målsättningen för den förebyggande verksamheten, hur den är ordnad och hur den planeras. För räddningstjänsten ska redovisas vilken målsättning som finns, vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. En del av förmågan, som ska anges i programmet, är vilka personella och materiella resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan ska i programmet redovisas för förhållandena i fred och förhållandena under höjd beredskap.

I programmen ska kommunerna redovisa de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. En förutsättning för att kunna redovisa de riskerna som finns i kommunen är att en riskinventering, analys och åtföljande bedömning genomförs. Handlingsprogrammen ska, som tidigare räddningstjänstplanen, utformas i samråd med särskilt berörda myndigheter, bl.a. länsstyrelserna.

Handlingsprogrammen ska, enligt regeringen, antas av kommunfullmäktige, eller i kommunalförbund den beslutande församlingen, för varje ny mandatperiod.

### Lagens innehåll och krav

Lagstiftningens bestämmelser som rör målstyrning och handlingsprogram kan sammanfattas i följande punkter.

- 1) Övergripande, nationella mål framgår av följande lagparagrafer:
  - Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. (LSO 1 kap. 1 §)
  - Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. (LSO 1 kap. 3 §)
- 2) Verksamhetsmål som framgår av lagen:
  - För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet. (LSO 3 kap. 1 §)
  - Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. (LSO 1 kap. 6 §)
- 3) Reglerade skyldigheter avseende handlingsprogram är:
  - En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för

olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den är planeras. Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen. Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer, besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. (LSO 3 kap. 3 §)

– En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap. Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen. Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer, besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst. (LSO 3 kap. 8 §)

- En kommun skall senast den 1 januari 2005 ha antagit handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§. Till dess handlingsprogrammen har antagits skall den kommunala räddningstjänstplanen gälla. (LSO 10 kap. övergångsbestämmelser)
  - De handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ skall innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda. I de handlingsprogram som avses i 3 kap. 8 § skall en kommun i förekommande fall lämna uppgift om hamnar och deras gränser i vatten. (FSO 3 kap. 3 §)
  - En kommuns handlingsprogram skall tillställas länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt de kommuner och andra med vilka samverkan inom förebyggande arbete eller räddningstjänst kan bli aktuell. (FSO 3 kap. 4 §)
- 4) Skyldigheter att upprätta program för de statliga räddningstjänsterna framgår av FSO 4 kap. 1, 4, 10, 11, 14 respektive 21 §§.

#### Genomfört arbete med mål och handlingsprogram

Inför och under införandet av lagen om skydd mot olyckor år 2004 bedrevs ett omfattande arbete med att ta fram underlag och stödverktyg samt informera och utbilda kring lagens förarbeten, intentioner och innehåll. Från Räddningsverkets sida hölls dessa aktiviteter samman i ett särskilt projekt för lagens införande, det s.k. LAGOM-projektet. Ett antal föreskrifter och allmänna råd togs fram under hösten 2003. Räddningsverkets utbildningssystem förändrades inför den nya lagen och anpassades till de nya förutsättningarna med bl.a. en ny tvåårig, studiemedelsfinansierad grundutbildning för skydd mot olyckor som påbörjades hösten 2003. För arbetet med handlingsprogram utvecklades ett antal idéhandböcker såsom Målstyrning inom skydd mot olyckor på lokal nivå (U30-627/03), Att beställa och utforma

räddningsinsatser (U30-630/03) och så småningom Systematiskt säkerhetsarbete – Att arbeta med kommunala handlingsprogram (U30-665/06) samt Har skyddet ökat? – Uppföljning och utvärdering på lokal nivå (U30-657/07). Regionala seminarier, som vände sig till samtliga kommuner, genomfördes inför den nya lagens införande med syftet att informera om och förbereda lagens tillämpning. I seminarierna deltog kommunala förtroendevalda och tjänstemän, representanter från länsstyrelser, Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten.

Kommunerna skulle enligt lagen om skydd mot olyckor ta fram och anta handlingsprogram för förebyggande arbete och räddningstjänst avseende den del av mandatperioden som omfattade åren 2004-2006. Det var ett arbete med nya förutsättningar och tiden för förberedelser blev knapp, varför det kom att ta olika lång tid för kommunerna fram till dess att programmen blev antagna. En knapp tredjedel av kommunerna antog handlingsprogrammen under 2004, i enlighet med övergångsbestämmelserna, huvuddelen av kommunerna antog programmen under 2005, medan några kommuner antog sina program först under 2006.

Det stöd som fortsatt utvecklades för arbetet med handlingsprogram på lokal nivå samordnades från 2006 och framåt inom Räddningsverket genom ett projekt (SAMKOM-projektet). Detta projekt har sammanfattat sitt arbete och synpunkter i en erfarenhetsrapport i maj 2007 och i en slutredovisning i december 2008. Samordningsarbetet och stödet till regional och lokal nivå har, förutom genomförda seminarier, förverkligats i form av en slags verktygslåda för arbetet med kommunala handlingsprogram på Räddningsverkets hemsida. Som delar i detta stöd kan nämnas utveckling av statistik och statistikverktyg genom SUUS-projektet och IDA-projektet, utveckling av metoderna för risk- och sårbarhetsanalyser, uppföljnings- och utvärderingsmetoder, exempelsamling bl.a. genom ett digitalt arkiv för kommunala handlingsprogram. SAMKOM-projektet har samlat in och i sina rapporter sammanfattat kommunernas problem med och behov av utvecklat stöd

för ett fortsatt, utvecklat arbete med kommunala handlingsprogram.

#### Genomförda uppföljningar och studier

Allt sedan arbetet med handlingsprogrammen påbörjades har ett antal forskningsprojekt och andra studier genomförts för att följa upp och granska hur arbetet utvecklats. Bland dessa kan nämnas

- *Johansson, Strömgren, Backe, Hantering av risk- och säkerhetsfrågor i svenska kommuner – Internetenkät till 73 kommuner (Karlstads universitet: Arbetsrapport 2006:7)*. I denna konstateras bl.a. att kommunerna totalt sett har ett ganska omfattande säkerhetsarbete. Enkätundersökningen genomfördes 2005 och omfattade samtliga sektorer och sakförvaltningar i de undersökta kommunerna. Många förvaltningar arbetar en hel del med trygghets- och säkerhetsfrågor men ser inte alltid själva sin del i kommunens totala säkerhetsarbete. Räddningstjänsten pekas enhälligt ut som den viktigaste kommunala säkerhetsaktören, men även den tekniska förvaltningen, miljö och hälsoskyddet och kommunledningen anses som viktiga aktörer. Det interna samarbetet i säkerhetsfrågor lyfts fram som en viktig framgångsfaktor. Ca 75 % av de tillfrågade säger att det finns kommunövergripande handlingsprogram som syftar till att främja säkerheten och tryggheten för medborgarna. Vidare visar studien att nästan samtliga förvaltningar någon gång använder riskinventeringar, riskanalyser eller skyddsronder som hjälpmedel i sitt säkerhetsarbete. De typer av risker och störningar som de kommunala förvaltningarna säger sig arbeta mest med är bl.a. skadegörelse, brand i offentliga lokaler, fallolyckor utomhus, olyckor med farliga ämnen, allergier och stöld.

- *Birgitta Johansson-Hidén, Att kommunicera en lag (KaU 2006:66)*. Forskningsrapporten bygger på en undersökning som omfattade 29 kommuner och summerar erfarenheterna till att kommunikationen ökat och ”spridit sig uppåt i kommunen” om säkerhetsarbetet genom arbetet med handlingsprogrammen. Politikerengagemang är lättast att få till stånd i små kommuner. Drygt hälften av de undersökta kommunerna hade ett brett perspektiv på risker och säkerhetsarbete medan knappt hälften av kommuner eller förbund använde ett snävare perspektiv inriktat på olyckor som kunde föranleda räddningsinsats. Generellt har räddningstjänsten en central roll medan övrig personal i andra förvaltningar i ringa grad är involverade i arbetet med handlingsprogrammen.
- *Johansson, Junghage, Postgård, Sundström, Strategier och metoder för kommunalt säkerhetsarbete (SRV projekt-rapport dnr 121-9889-2008)*. Projektet omfattar dokumentanalyser av kommunala handlingsprogram och länsstyrelsers samrådsyttranden samt intervjuer med kommunala tjänstemän. Rapporten pekar bl.a. på svårigheterna att koppla riskbild med mål och åtgärder i handlingsprogrammen, problemen med att formulera uppföljningsbara mål och att följa upp och förbättra verksamheten samt svårigheterna att nå hela kommunens verksamhet i säkerhetsarbetet och för staten att utöva tillsyn mot kriteriet ”likvärdigt skydd”. Ett antal rekommendationer redovisas för att möta framtida behov i det kommunala säkerhetsarbetet.
- *Karlsson, Ivarsson, Kunskapsöversikt över teorier och metoder för hantering av olyckor ur ett kommunalt perspektiv (Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, december 2008)*. Rapporten var en av flera delrapporter knutna till föregående SRV-projekt. Utifrån fallstudier och forskning om målstyrning inom andra samhällsområden än säkerhetsarbete konstaterar



författarna att den rationella modellen för målstyrning inte fungerar bra för tvärssektoriellt arbete. Det finns en rad faktorer som är försvårande och måste beaktas vid den typen av målstyrning.

Inom ramen för det föreliggande uppdraget att följa upp reformen med lagen om skydd mot olyckor har, med stöd av MSB, genomförts en egen studie av 35 kommuners handlingsprogram som då också omfattat de nyligen antagna handlingsprogrammen för mandatperioden 2007-2010. Syftet har varit att få en samlad bild och bedömning av de kommunala handlingsprogrammen som också innefattar den utveckling som skett mellan första och andra mandatperiodernas handlingsprogram. Studiens erfarenheter och bedömningar finns sammanställda i en särskild promemoria, Granskningsstudie av kommunala handlingsprogram för skydd mot olyckor (PM 2009-06-03). Några av studiens iakttagelser sammanfattas nedan.

Hur riskerna och riskanalyserna har dokumenterats i handlingsprogrammen varierar påtagligt mellan olika kommuner. I många fall finns hänvisningar till en tidigare gjord riskinventering eller riskanalys. I något fall är denna analys bilagd programmet. Många kommuner har valt att synnerligen kortfattat redovisa kommunens riskbild i stort, medan andra kommuner valt en mera ingående beskrivning av risker och statistik över olyckor, skador och räddningsinsatser i kommunen eller räddningstjänstförbundet. Några få kommuner har mera metodiskt utnyttjat riskbilden för prioriteringar och formulering av mål. Det finns alltså stora variationer, och ibland brister, i dokumentationen av kommunernas risker. Denna riskbeskrivning är en viktig utgångspunkt för övriga delar i handlingsprogrammen, varför en mer enhetlig hantering vore önskvärd. Länsstyrelserna har i sina samrådsyttranden också ofta påpekat betydelsen av en systematisk beskrivning av riskerna och deras koppling till av kommunen valda säkerhets- och prestationsmål.

Kommunerna har uppenbara svårigheter att beskriva hur ”verka-för-uppgiften” ska hanteras i kommunen när det gäller förebyggande verksamhet förutom brand. Ganska många

kommuner berör risker för och åtgärder mot – förutom brand – trafik, drunkning, fall och ibland översvämning. Men oftast saknas beskrivning hur organisation och planering för den förebyggande verksamheten ser ut och hur den samsyn som eftersträvas ska åstadkommas tillsammans med andra aktörer i säkerhetsarbetet. Här finns, med några få undantag, ett glapp mellan lagens intentioner och verkligheten.

De allra flesta kommunerna hänvisar till de i lagen uttryckta nationella målen och återger dessa som utgångspunkt för de kommunala verksamhetsmålen i form av säkerhets- och prestationsmål. Frånsett detta varierar hanteringen och beskrivningen av mål starkt mellan kommunerna.

En del kommuner går direkt på prestationsmål utan att mer än indirekt ange säkerhetsmål. Sådana prestationsmål kan många gånger vara ganska detaljerade och precisa och ha karaktären av aktiviteter som ska fullföljas enligt en verksamhetsplan. Några kommuner, företrädesvis större kommuner, anger mer övergripande säkerhetsmål och anger att prestationsmålen ska utarbetas av berörda nämnder, varför de senare målen inte framgår av handlingsprogrammen.

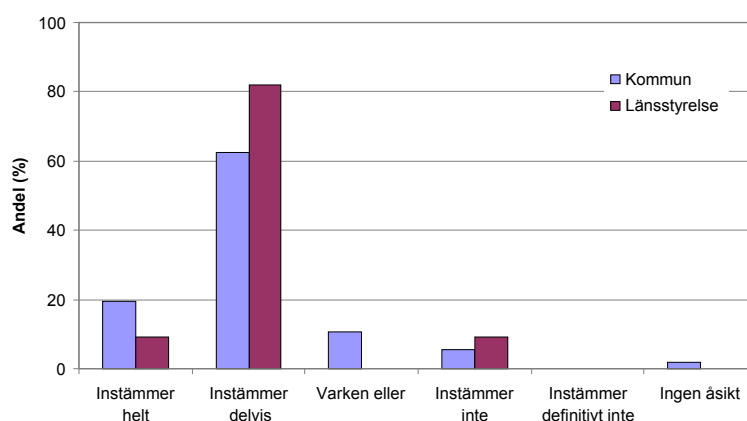
Totalt sett dominerar målen (och uppgiftsfördelningen) avseende åtgärder mot brand, det gäller naturligen särskilt inom handlingsprogrammen för räddningstjänst men även de förebyggande delarna. Beroende på hur brett säkerhetsarbetet har hanterats i handlingsprogrammen finns också mål som avser trafiksäkerhet, vattensäkerhet, översvämningar – och i några kommuner fallolyckor – medtagna. I ett fåtal kommuner är ett ännu bredare säkerhetsarbete hanterat i handlingsprogrammen varför målen då också kan omfatta bl.a. extraordinära händelser och krishantering, brottsbekämpning, folkhälsa samt internt skydd för kommunerna.

En generell iakttagelse vid studierna av handlingsprogrammen är att dessa kan utvecklas när det gäller dynamik, utveckling och förändring. Målen för det förebyggande arbetet innehåller visserligen ofta lite förbättringsarbete och ibland ökade insatser, men flertalet av målen är ofta att bibehålla förmåga och insatser

på samma nivå som tidigare. Utvecklingsarbete och mål som innebär förändring saknas oftast i handlingsprogrammets beskrivningar.

Arbetsgruppen har vidare, för att få underlag för sitt arbete, låtit genomföra enkäter riktade till dem som deltagit i de tre hearingar som genomförts i Revinge, Sandö och Stockholm rörande allmänna frågor i reformen. En del av dessa frågor har också legat till grund för de diskussioner som under hearingarna fokuserat kring de kommunala handlingsprogrammen för skydd mot olyckor. Några frågor som berörts i dessa diskussioner och enkäter sammanfattas nedan.

På den allmänna enkätfrågan ”om arbetet med handlingsprogram i min kommun/länets kommuner har bidragit till höjd ambition i säkerhetsarbetet” blev svarsfördelningen för deltagarna i de tre hearingarna, dvs. representanter för kommuner och länsstyrelser, enligt nedanstående bild.



De allra flesta av de tillfrågade i kommuner och länsstyrelser bedömer alltså att handlingsprogrammets införande har påverkat säkerhetsarbetet i positiv riktning. På motsvarande frågor om

handlingsprogrammen har bidragit till bättre samverkan och samordning inom säkerhetsområdet, respektive om programmen bidragit till en bättre dialog mellan politiker och tjänstemän inom området skydd mot olyckor, ser svarsfördelningen liknande ut med huvudsakligen positiv respons.

Denna relativt positiva syn på handlingsprogrammen, som medel för dialog och samverkan och som instrument för en mer systematisk arbetsprocess i kommunernas säkerhetsarbete, stärktes genom de synpunkter som framkom vid diskussionerna i de tre hearingarna. Många deltagare menade dock att tidspressen blev stor vid framtagandet av det första programmet och att därför processen blev lidande. Samverkan mellan olika förvaltningar hanns inte alltid med i måldiskussionerna. Dessa brister kan också påverka varför även den andra versionen av handlingsprogrammen dröjer i många kommuner. Det finns med andra ord förbättringsmöjligheter i såväl arbetsprocess som dokument. Flera deltagare framhöll att handlingsprogrammen får större tyngd och betydelse om det omfattar mer än bara räddningstjänstinriktade frågor inom skydd mot olyckor.

Vanliga synpunkter som framkommit vid hearingarna är att måldiskussionerna och målformuleringarna i kommunerna är svåra, särskilt när det gäller kommunens mål för skydd mot olyckor utöver räddningstjänstens beredskap och förmåga. De nationella målen, bl.a. avseende tillfredsställelse och likvärdigt skydd, bedöms av många vara för vaga och allmänna för att enkelt kunna omvandlas till kommunala säkerhets- och prestationsmål. Ett antal deltagare efterlyste bättre vägledning från centralt håll hur de nationella målen ska tolkas.

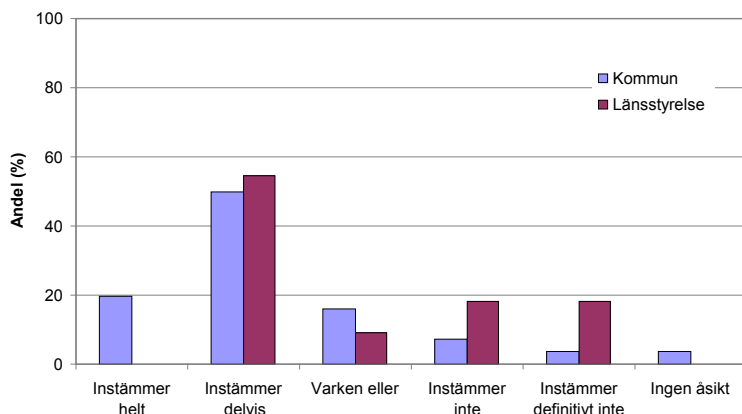
Det finns enligt många deltagares uppfattning en risk att handlingsprogrammen blir för detaljerade och mer liknar en verksamhetsplan än ett policydokument. Det finns en diskussion om vilken detaljeringsnivå som är lämplig för formuleringen av säkerhets- och prestationsmål i handlingsprogrammen, och vilka möjligheter det finns att delegera vissa målsättningar till olika nämnder (eller kommuner inom ett kommunalförbund).

Kommunerna har skilda behov och förutsättningar i dessa frågor.

En annan fråga i diskussionerna har gällt vem som handlingsprogrammen skrivs för. Är det för kommunen internt, eller för medborgarna, eller för tillsynsmyndigheterna? Vissa menar att det är svårt att förena syftena att nå alla dessa målgrupper i samma dokument. Några kommuner har redan utarbetat populärversioner av handlingsprogrammen för allmänheten. Flera kommunrepresentanter, främst då kommunpolitiker, har betonat betydelsen av en bättre dialog med kommuninvånarna i säkerhetsfrågor.

Intentionerna i LSO om målstyrning och en ökad flexibilitet för kommunerna att anpassa sin organisation och dimensionering av räddningstjänsten till lokala risker och förhållanden diskuterades vid hearingarna. Den allmänna meningen bland deltagarna var dock att lagen nog gett ökade möjligheter till lokal anpassning, men att det i första hand var ekonomi och i vissa fall rekryteringsmöjligheter som styrde utvecklingen mot en reducering och effektivisering av räddningstjänsten. Som motverkande kraft till förändring finns, enligt vissa deltagare, de traditioner som finns i verksamheten.

På enkätfrågan ”om kommunerna arbetar systematiskt med att följa upp verksamheten mot handlingsprogrammets mål och utifrån detta göra förbättringar” var svarsfördelningen enligt nedan.



Det framgår av bilden att uppfattningarna om kommunernas egenkontroll går isär. Det finns kommunrepresentanter som är självkritiska, medan flertalet har en positiv syn på sin egenkontroll. Länsstyrelserna har uppenbarligen, utifrån sin tillsynsroll, en mer kritisk bild av uppföljningen och förbättringsarbetet i kommunerna. Av synpunkterna i diskussionerna framkom att kommunerna som regel har en noggrann uppföljning av produktion och resurser, medan uppföljningen i resultattermen och förbättringsmöjligheter ofta har brister. Många deltagare efterfrågade bättre stöd i form av statistik och jämförelsematerial inklusive bättre kunskap om säkerhetsåtgärders effekter.

## Diskussion

### *Riskanalyserna i handlingsprogrammen*

Det är självklart så att många mindre kommuner huvudsakligen har en enkel, vardaglig riskbild som inte förändras så mycket över tiden. Likväl är det riskerna och behoven av skydd som ska hanteras i arbetet med skydd mot olyckor och riskerna blir därför den viktigaste utgångspunkten för arbetet. Att ha bra grepp om riskbilden och kunna beskriva och förmedla denna bild blir därför väsentligt i arbetet och i dokumentationen. Här finns det brister i kommunernas hantering, inte minst när det gäller att dokumentera riskbilden. Det bör finnas goda möjligheter att utveckla och samordna riskanalysarbetet med de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ska genomföra. En sådan samordning bör också stimulera till ett bredare samlat säkerhetsarbete i kommunerna (se också avsnitt 5.4). En fortsatt utveckling av statistikstöd och indikatorer som systemet IDA och underlag för öppna, kommunala jämförelser är också viktig för kommunernas analyser.

### *Innehållet i handlingsprogrammen*

Lagen ställer relativt enkla och tydliga krav på vad handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska innehålla i ett antal frågor. Trots det, och trots länsstyrelsernas påpekanden i samrådsyttrandena, är det för många kommuner svårt att på ett adekvat sätt redogöra för dessa frågor i handlingsprogrammen. Det finns en ovana och osäkerhet om vad som efterfrågas och vilken detaljeringsnivå och vilka innehåll som är rimliga för olika typer av kommuner eller kommunalförbund. Självklart bör kommunerna själva kunna påverka ambitions- och detaljeringsnivån i innehållet, men för med-

borgarnas och i viss mån tillsynens skull borde det finnas nedre gränser för vad som ska innefattas i viktiga sakfrågor i handlingsprogrammen. En enkel och lämplig åtgärd borde kunna vara att, utgående från framtagna och antagna handlingsprogram, ta fram typexempel – för olika kategorier av kommuner – hur handlingsprogrammen kan utformas och vad som bör ingå vid olika acceptabla ambitionsnivåer. En sådan exempelsamling eller handbok kan underlätta för kommuner såväl som för länsstyrelserna i deras tillsyn för att åstadkomma likvärdighet.

### *Bredden på säkerhetsarbetet*

Lagens krav att kommunerna ska ange hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras innebär för många kommuner svårigheter. Vissa kommuner, och särskilt då räddningstjänstförbund, beskriver endast den förebyggande verksamheten mot brand och hänvisar till att andra kommuner/förvaltningar hanterar övrig förebyggande verksamhet. Många kommuner beskriver översiktligt hur man arbetar och avser arbeta med förebyggande verksamhet mot även andra risker som kan föranleda räddningsinsats, såsom trafik-, drunknings-, och naturolyckor. Ett växande antal kommuner tar också upp förebyggande verksamhet mot även andra olyckor som inte behöver leda till räddningsinsats, såsom fallolyckor eller förgiftningar. Några få, men över tiden allt flera kommuner, hanterar i handlingsprogrammen även åtgärder mot annat än olyckor, såsom brottsbekämpning, folkhälsoåtgärder, hantering av extraordinära händelser samt även områden som att motverka skadegörelse och internt skydd. Fördelarna med det senare är att kommunerna bättre kan samordna åtgärderna, få synergieffekter i det förebyggande arbetet och skapa större kraft i arbetet med att påverka bakomliggande faktorer som kunskaper, attityder, alkohol- och droganvändning etc. En samlad hantering av säkerhetsfrågor kan också väcka ett större politiskt engagemang i arbetsprocessen.



LSO vill stimulera till ett bredare säkerhetsarbete. Det är upp till kommunerna att välja ambition. Ett minimum är dock att de anger hur den förebyggande verksamheten organiseras och planeras för risker som kan föranleda räddningsinsats, inklusive kommunens uppgift att verka för samordning av de förebyggande insatserna mot även andra olyckor än brand. Även i dessa avseenden skulle kunna tas fram en exempelsamling på hur kommunerna kan utforma sina handlingsprogram vid olika val av ambitionsnivåer när det gäller bredden på det förebyggande arbetet. En sådan vägledning borde kunna hjälpa till att sprida de initiativ och de lösningar som nu växer fram i säkerhetsarbetet i ett – hittills – begränsat antal kommuner och förbund.

### *Kommunal målstyrning*

Kommunerna är olika och olikheterna gäller olycksriskerna såväl som förutsättningarna för arbetet med skydd mot olyckor, inklusive förutsättningarna för räddningstjänsten. Kommunernas förvaltningsorganisation ser olika ut. En del kommuner har ingått i räddningstjänstförbund eller i andra samverkansformer inom skyddet mot olyckor. En del kommuner har stora resurser och god kompetens att sätta in i arbetet, medan andra mindre kommuner har ytterst begränsade resurser. Kommunernas ledningsformer och ledningskultur kan skilja sig väsentligt, liksom traditioner och förutsättningar för att använda målstyrning kan variera starkt. Det gör att kraven på målarbete och målformuleringar i samband med handlingsprogrammen måste vara flexibla för att passa till skilda kommuners behov och förutsättningar.

I den nämnda granskningsstudien har konstaterats att kommunerna har olika ambitioner i målarbetet. Det finns några olika mönster för struktur och formuleringar av mål. En del kommuner uttrycker visionära mål och strategier. Andra arbetar med övergripande mål och kombinationer av säkerhets- och prestationsmål. När det gäller räddningstjänsten är förmåge-

målen för räddningsinsatserna ofta detaljerat uttryckta som krav. Kopplingarna till de nationella målen och till kommunens riskbild är som regel mycket vaga eller obefintliga. En del kommuner formulerar ett antal säkerhetsmål som i sin tur bryts ner till ett större antal prestationsmål, i vissa fall ner till aktivitetsnivå. Tydlighet, rimlighet, uppföljningsbarhet och mätbarhet varierar starkt mellan målen och mellan kommunerna.

Generellt kan sägas att flertalet kommuner i någon form använder sig av mål som uttrycker önskvärda tillstånd i skyddsnivå eller krav på förmåga inom olika delar av räddningstjänstverksamheten. Främst inom det förebyggande arbetet omsätts oftast dessa säkerhetsmål till ett antal prestationsmål eller produktionsuppgifter. Vissa kommuner fördelar systematiskt ansvar och uppgifter och ibland produktionsmål till olika förvaltningar, vilket kan ses som en processstyrning vid sidan av målstyrning.

Att kommunerna gör på så olika sätt i sitt målarbete underlättar förstås inte länsstyrelsernas arbete med uppföljning och tillsyn. Det viktigaste är dock att kommunerna i målarbetet ser och har ett värde i arbetet som en del av processen med att styra och följa upp skyddet mot olyckor. I och med att syfte, mål, ansvars- och uppgiftsfördelning för verksamheten kommer att diskuteras och dialogiseras i processen, och att denna dialog kan ske på så likartat sätt som möjligt jämfört med andra frågor i kommunen, så har det viktigaste syftet med handlingsprogram och målstyrning uppnåtts. Processen i sig kan alltså vara viktigare än själva målen för styrningen av verksamheten och för påverkan på resultaten.

Det är alltså viktigt att kommunerna själva får välja hur man vill arbeta med mål och prestationer i handlingsprogrammen. Det är inget som staten bör styra upp i allt för hög grad. Statens rådgivning bör bestå i att genom analyser på nationell nivå identifiera områden där säkerheten bör förbättras och för dessa förmedla olika exempel på hur kommunerna kan strukturera och formulera mål på olika nivåer och olika delverksamheter och hur man kan använda sådana mål för styrning och uppföljning.

Sådana exempel växer efter hand fram i kommunernas utveckling av sina handlingsprogram.

### *Uppföljning och förbättring i den kommunala processen*

De genomförda studierna av handlingsprogrammen ger inga klara indikationer på hur uppföljningen och utvärderingen av verksamheten skydd mot olyckor sker i kommunerna. Många kommuner verkar ha gjort en enkel revidering av handlingsprogrammet till den andra mandatperioden utan djupare analys och förbättringsarbete. Det kan förklaras av att LSO trädde i kraft i mitten av en mandatperiod med följd att det första handlingsprogrammet bara fick ett par år på nacken och att det blev för kort tid för en ny processtart inför det andra programmet. Det är därför önskvärt att man i framtiden finner en regelbundenhet i processen och att handlingsprogrammet blir det styrdokument som politikerna i varje fyraårig mandatperiod tar ställning till. I dagsläget finns ett gap mellan lagens intentioner och verkligheten. Frågan om handlingsprogrammen och deras revidering och fastställande kopplat till mandatperioderna diskuteras närmare under nästföljande rubrik nedan.

Det kan konstateras att det finns ett antal kommuner som faktiskt utvecklats och förbättrat såväl process som målarbete och uppföljning inom denna mellan det första och andra handlingsprogrammet. En del av kommunerna har, som nämnts tidigare, breddat sitt arbete till andra risker. En del har utvecklat sin målstruktur samt mål- och processtyrning. Några har utvecklat sina rutiner för uppföljning och förbättringsarbete. Det går att urskilja en strävan till utveckling och förbättring hos flera kommuner. Denna strävan bör stödjas och spridas till andra kommuner. Det kan ske genom rådgivning och utbildning med goda exempel som grund. Det kan också ske genom en fortsatt utveckling av statistik och systemstöd som IDA och RIB samt underlag i form av ”öppna jämförelser”. Ett sådant stöd som medger konkreta jämförelser över tiden och mellan kommuner

av skadeutfall och säkerhetsarbete har stor betydelse för dialogen mellan profession, politiker och allmänhet och blir därigenom pådrivande i förbättringsarbetet.

Som framgått har synpunkter funnits vid hearingarna om att måldiskussionerna och målformuleringarna i kommunerna är svåra. De nationella målen, bl.a. avseende tillfredsställelse och likvärdigt skydd, anses av flera att vara för vaga och allmänna för att enkelt kunna omvandlas till kommunala säkerhets- och prestationsmål. Några har efterlyst bättre vägledning för hur de nationella målen ska tolkas.

Räddningstjänstlagutredningen menade att i ordet likvärdig ligger att medborgarna i hela landet ska vara tillförsäkrade lika behandling inom det som ryms inom det offentliga åtagandet när det gäller skydd mot olyckor. Samtidigt menade utredningen att en anpassning måste ske till de lokala förutsättningarna att tillgodose ett skydd. Utredningen konstaterade att det inte är en alltför lätt uppgift för staten att bevaka att kommunerna, i tillämpningen av för landet generella regler i form av nationella mål, tillgodoser kraven på likvärdiga förhållanden och en likvärdig utveckling i hela landet; samtidigt som staten har att undvika att inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Att ställa upp regler för denna avvägning är enligt utredningen inte möjligt och utgångspunkten måste bli att variationer i genomförandet måste accepteras.

Ansvarskommittén diskuterade begreppet likvärdighet i slutbetänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10, sid. 81f) under avsnittet ”Grundläggande utgångspunkter för en framtida samhällsorganisation”. Ansvarskommittén ställer frågan ”Likvärdighet – men hur?” och för följande resonemang:

Likvärdighet bör enligt kommitténs mening vara ett centralt vägledande värde för offentlig verksamhet, för utformningen såväl av samhällsorganisationen som av den statliga styrningen.

Beroende på sammanhanget handlar likvärdighet ibland om att utformningen av en offentlig tjänst skall vara lika för alla. Till exempel är det inom vården viktigt att tillgängligheten är lika god för alla

medborgare oavsett ålder, bostadsort, etcetera. Ibland är det snarare medborgarens nytta av den offentliga tjänsten som betonas när det gäller likvärdighet. Målet inom skolan är att alla elever skall tillägna sig goda kunskaper och färdigheter, något som kan betyda att vissa elever ges mer stöd än andra.

Likvärdighet är inte en aspekt som är enkel att tillämpa. I delbetänkandet formulerade kommittén att en offentlig tjänst skall vara av lika värde för olika medborgare men ändå inte identiskt lika. Krav på likvärdighet kan vara uppfyllda även om det finns praktiska skillnader mellan samma verksamhet på olika håll.

Samtidigt öppnar lokal anpassning och lokalt beslutsansvar för risken att verksamheter inte längre uppfattas som likvärdiga i en jämförelse. Innebär detta då ett behov av nationell styrning med syfte att lägga fast miniminivåer för att begränsa den lokala variationen? Eller finns det skäl att lyfta upp ansvar och beslutsfattande ovanför en lokal nivå för att motverka icke önskade variationer i likvärdighet? En stelbent uttolkning av likvärdighetsmålet skulle motverka en ändamålsenlig anpassning till lokala förhållanden och därmed försämra effektivitet och resultat för brukarna av en offentlig tjänst.

Kommittén vill varna för ett alltför statiskt förhållningssätt när det gäller likvärdighet. En nationell styrning som inriktas på att specificerade mått på kvalitet och resultat vid varje tidpunkt skall vara uppfyllda i hela landet, det vill säga ett slags fullständig likvärdighet, skulle ha stora avigsidor. En nationell styrning som anger lägstanivåer för en viss offentlig service riskerar dessutom att skapa ett tak för den.

Enligt kommitténs mening bör ett dynamiskt synsätt anläggas när det gäller likvärdighet. Då kan en ordning med lokal handlingsfrihet hävda ett likvärdighetskrav genom att den driver en utveckling med ständiga förbättringar. De lokala aktörernas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet skapar en samhällsorganisation där olika aktörer inspireras och/eller tvingas till förnyelse och därmed ökat värde för brukarna.

Vidare vill kommittén framhålla att diskussionen om likvärdighet inte bör förenklas till att gälla frågan om huvudmannaskap. Under arbetets gång har det tydliggjorts att brister i likvärdighet uppträder inom såväl den kommunala som den statliga sektorns verksamheter. Det finns

ingen entydigt bästa effektiva nivå när det gäller att skapa en samhällsorganisation som befrämjar likvärdighet.

Kommittén har inte funnit det möjligt att slå fast några generella principer för vilka variationer som är acceptabla inom samtliga välfärdsområden. I stället menar kommittén att det ovan redovisade synsättet kan ligga till grund när politik utformas på olika områden.

De nationella målen i lagen om skydd mot olyckor fokuserar på ett över hela landet likvärdigt skydd. Det ska ses som riktningsgivande för kommunerna. Regeringen har också uttryckt att utgångspunkten är att kommunen vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete, och i detta ligger en ständig strävan till förbättring av verksamheten som i sig tvingar till förnyelse och ger ett ökat värde för medborgarna.

Med utgångspunkt från de resonemang som Ansvarskommittén förde kan diskuteras utifrån vilka olika förutsättningar kommunen kan styra verksamheten inom området skydd mot olyckor. Dialogen och uppföljningen av tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor bör utgå från den enskildes behov och nytta av den offentliga tjänsten skydd mot olyckor. Om verksamheten skydd mot olyckor då enbart styrs utifrån resurser blir den i någon mån statisk och dialogen och bedömningen avseende tillfredställande och likvärdighet kommer att i huvudsak handla om resursjämförelser. Om styrningen tar sikte på resurser och åtgärder flyttas fokus mot möjliga åtgärder och dessas nytta för samhället. Önskvärt är att styrningen tar sikte på att beskriva en eftersträvad situation och servicenivå för medborgarna och andra intressenter, vilket bör ge en dynamisk verksamhet som fokuserar på ökad nytta. Med det här resonemanget som grund blir det kommunen som genom sin styrning väljer om man vill ha en statisk eller dynamisk verksamhet, om dialog och uppföljning ska ske mot resurser, åtgärder eller effekter och om statens stöd eller styrning ska vara ett tak eller en grund för verksamheten. Hur kommunen styr verksamheten har också stor betydelse för hur statens tillsyn

över den kommunala verksamheten till skydd mot olyckor ges förutsättningar att bedrivas.

Kopplad till styrningen av den kommunala verksamheten inom området skydd mot olyckor är uppföljningen, eller egenkontrollen. Denna kontroll är också en förutsättning för hur länsstyrelsernas tillsyn och i vilken grad denna kan riktas på målen för verksamheten (se avsnitt 5.7). Erfarenheterna visar att kommunerna generellt sett inte kommit igång med arbetet med att genomföra egenkontroll över verksamhetsområdet skydd mot olyckor. Några kommuner har kommit igång, men hur långt man kommit varierar kraftigt. I de fall egenkontroll genomförs är den inriktad på de mål som satts upp i handlingsprogrammen och omfattar därmed inte hela den verksamhet som kommunen har att ansvara för enligt lagen.

Det pågår en utveckling och den kommer sannolikt på sikt att leda till att kommunerna har fungerande system för en egenkontroll över hela sin verksamhet inom räddningstjänstområdet. Det är angeläget att utvecklingen fortsätter på området, och ett sätt att påskynda denna utveckling är att verktyg skapas och att stöd ges för att kommunerna ska kunna genomföra egenkontroll inom verksamhetsområdet.

#### *Handlingsprogram för varje ny mandatperiod*

Handlingsprogrammen ska, som framgått ovan, antas av kommunfullmäktige, eller vid kommunalförbund av den beslutande församlingen, för varje ny mandatperiod. Till skillnad mot vad som gällde för de tidigare räddningstjänstplanerna får en nämnd, utifrån fullmäktiges övergripande riktlinjer, ges befogenhet att besluta om förändringar i programmen under en löpande mandatperiod.

Det finns olika synpunkter och frågeställningar när det gäller handlingsprogrammen. En synpunkt som lyfts fram är att handlingsprogrammen inte stämmer överens med den kommunala planeringsprocessen i övrigt. När lagen trädde ikraft

fanns övergångsbestämmelser om att handlingsprogram för då pågående mandatperiod, 2003-2006, skulle vara antagna senast 1 januari 2005. Olika ansatser i olika kommuner med t.ex. hur brett det förebyggande programmet skulle vara, gjorde att programmen för förebyggande verksamhet generellt sett antogs mycket sent i kommunerna. Det har också bekräftats vid de hearingar som genomförts med kommunerna att flera kommuner prövade att ta breda grepp om den förebyggande verksamheten.

Programmen för räddningstjänst, som har ett annat upplägg än de tidigare räddningstjänstplanerna, men ändå uppvisar vissa likheter med dessa, var generellt sett klara något tidigare men ändå sent i mandatperioden. De program som togs fram gällde för 2005-2006. Ungefär samma mönster upprepas i den pågående mandatperioden. Till exempel hade halvvägs in i perioden, vid årsskiftet 2008/09, endast drygt hälften av kommunerna och kommunalförbunden antagit handlingsprogram. Det har, vid de hearingar som genomförts, bekräftats att handlingsprogrammen för första mandatperioden krävde ett omfattande arbete och att det blev för kort period innan arbetet med handlingsprogrammen för följande mandatperiod skulle påbörjas. Det fanns en "trötthet" att övervinna och det verkar vara det huvudsakliga skälet till att programmen för andra perioden har tagit tid att processa fram.

Handlingsprogrammen ska, som Räddningstjänstlagutredningen framförde, spegla den politiska viljan från kommunens sida att förebygga olyckor och bedriva en effektiv räddningstjänst med utgångspunkt från de mål som satts upp för verksamheterna. Programmen måste också vara ett av de underlag som ligger till grund för kommunens planering, t.ex. översikts- och detaljplaner, samtidigt som de är en viktig informationskanal till kommuninvånarna om hur arbetet med skydd mot olyckor är ordnat och planerat. Bland kommunens risker finns s.k. farlig verksamhet och det måste vara rimligt att kommunens invånare i programmen kan utläsa vilken farlig verksamhet som finns, vilka riskerna är och vad kommunen gjort



och planerar att göra för att genomföra effektiva räddningsinsatser vid en olycka i den farliga verksamheten och därmed minska konsekvenserna för människor och miljön av en sådan olycka.

Räddningstjänstlagen, som trädde i kraft 1987, var den första lagstiftning där bestämmelser för samtliga räddningstjänster, såväl statlig som kommunal, samlades i en gemensam lag. De kommunala räddningstjänstplanerna och kravet på samråd av dessa innan de antogs var ett sätt att ge förutsättningar för en effektiv och samordnad räddningstjänst.

Räddningstjänstplaner upprättades i samtliga kommuner och kommunalförbund när dåvarande räddningstjänstlagen trädde i kraft. Under mitten av 1990-talet överfördes civilförsvarsuppgifterna från staten till kommunerna och kommunerna fick av det skälet upprätta och anta nya räddningstjänstplaner. Därutöver upprättades nya planer endast vid t.ex. förändringar i den kommunala organisationen för räddningstjänst, och det krävde då att planerna antogs av fullmäktige. Till skillnad från räddningstjänstlagen ger LSO möjlighet för en nämnd att utifrån fullmäktiges riktlinjer fatta sådana beslut under en mandatperiod. Att ta fram en ny räddningstjänstplan genomfördes alltså förhållandevis sällan, och när det gjordes krävde det som regel ett omfattande arbete. Det är möjligt att handlingsprogramarbetet har någon form av kulturellt arv från räddningstjänstplanernas framtagande. Samrådsförfarandet är i stort oförändrat och har t.o.m. ökat i och med att handlingsprogram ska tas fram för den förebyggande verksamheten. Detta kan bidra till att arbetet med handlingsprogram arbetsmässigt jämföras med det tidigare arbetet att ta fram räddningstjänstplaner.

Handlingsprogrammen har, som framgått, sin utgångspunkt i de risker som finns i kommunen. Det finns också uppgifter i programmen som är relativt lika sett över tid, det kan t.ex. gälla för hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planerad men också för vilken förmåga kommunen har och avser att ha för att genomföra räddningsinsatser. Verksamhetsmål i form av

säkerhets- och prestationsmål ska följas upp och de bör rimligen förändras över tid.

Representanter för Sveriges Kommuner och Landsting har vid ett möte framfört att den fyraårscykel som nu gäller för handlingsprogrammen kan göra att arbetet upplevs som stort och att det kan vara skälet till att arbetet inte kommer igång i tid. Programmen antas därför sent under mandatperioden i stället för – som bestämmelserna antyder – i början av varje ny mandatperiod.

Om skyldigheten att upprätta handlingsprogram för varje ny mandatperiod tas bort skulle det få till följd att programmen kan antas av kommunfullmäktige en gång. Därefter kan de aktualiseras, t.ex. årligen, i samband med att verksamhetsplan beslutas av en nämnd som getts uppdraget och riktlinjer för detta av fullmäktige. Ett sådant förfaringssätt, som heller inte kräver särskilt samråd annat än i de fall ändringar kräver det, skulle möjligen bidra till att avdramatisera arbetet med handlingsprogram och på ett bättre sätt få in det i den normala kommunala planeringsprocessen. Om den politiska majoriteten byts, eller att det av andra skäl finns önskemål om ändrad ambitionsnivå, kan i sådana fall fullmäktige fatta beslut om att nya handlingsprogram ska tas fram. En sådan förändring som här redovisats kan medföra att den dynamik och systematik som frågorna avsågs få i kommunen med den modell som lagen innehåller till del går förlorad. Annat som talar mot en sådan förändring är att lagen endast varit i kraft under förhållandevis kort tid.

Vid de hearingar som genomförts har det varit förhållandevis tydligt från kommunernas företrädare att de nuvarande bestämmelserna om att handlingsprogram ska tas fram för varje ny mandatperiod bör behållas. Skälen som angetts är att det med en regelbundenhet tvingar kommunerna att se över verksamheten och att det ger förutsättningar för en kontinuerlig dialog mellan tjänstemän och förtroendevalda. Regelbundenheten ger också anledning till uppföljning, utvärdering, förbättring och lärande i processen. Att handlingsprogrammen inte skulle vara i linje med

principerna i den normala kommunala planeringsprocessen stämmer inte enligt de kommunala företrädarna som deltagit i hearingarna. Tvärtom är handlingsprogram en vanlig typ av dokument som känns igen, och några representanter har uttryckt att det lagstöd som LSO ger för handlingsprogrammen ger dessa en större tyngd.

Det som kommit fram under genomförda hearingar talar för att systemet bör få verka under längre tid innan eventuella förändringar föreslås. Arbetet med handlingsprogram i kommunerna bör vara processororienterat. Ett sätt att i någon mån avdramatisera arbetet är att konstatera att samråd naturligtvis bara behöver ske vid förändringar och att samrådet ska avse förändringarna och de eventuella konsekvenser dessa medför.

Möjligheten som fullmäktige har att uppdraga åt en nämnd att anta närmare riktlinjer för hur handlingsprogrammen ska tillämpas kan utnyttjas i högre grad för att på så sätt i någon mån förenkla arbetet med handlingsprogram. Vi de hearingar som genomförts är det få kommuner som redovisat att de utnyttjat den möjligheten. Det ligger i sakens natur att det beslut som kommunfullmäktige har att fatta inför varje ny mandatperiod inte behöver innebära särskilt mycket merarbete i det fallet fullmäktige är nöjda med inriktningen i handlingsprogrammen.

Kommunalförbund inom det område som lagen omfattar kan medföra särskilda förutsättningar och problem. Här är det i första hand en fråga om att förbundsordningen och handlingsprogrammen är väl avstämde mot varandra. Erfarenheter från första mandatperiodens handlingsprogram är att medlemskommunerna ibland behåller uppgifterna inom det breda förebyggandeområdet, dvs. uppgiften att verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Andra uppgifter som medlemskommunerna ibland undantar från ett kommunalförbund är sotningsverksamheten. Det är nödvändigt att förbundsordningen är tydlig på dessa punkter så att inte tveksamhet uppstår om vem av förbundet eller respektive medlemskommun som är ansvarig för olika frågor.

## Bedömningar och förslag

Det finns stora variationer i kommunernas arbete med handlingsprogrammen. Det gäller såväl i arbetssätt som i ambitioner och i kvalitet. Samtidigt måste noteras och accepteras att kommunerna har påtagligt olika behov och förutsättningar i arbetet. Arbetet med handlingsprogrammen måste ses som en process som medger lärande och utveckling på sikt. Utvecklingen bedöms i dessa avseenden gå trögt men framåt. En viktig del är att kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättring kommer i gång och utvecklas. Ett antal kommuner har utvecklat ett systematiskt säkerhetsarbete som kan utgöra exempel och påverka utvecklingen i stort.

För att stödja en fortsatt utveckling av arbetet med kommunala handlingsprogram föreslås följande:

- Riskanalyserna behöver utvecklas. Samordning bör kunna ske av arbetet med riskanalyser enligt olika lagstiftningar. MSB bör ta fram föreskrifter, där bemyndiganden finns, och i övrigt genom allmänna råd, handböcker och annat stöd underlätta ett sådant samordnat arbete.
- Innehållet i handlingsprogrammen behöver styras upp. Det kan ske genom länsstyrelsernas tillsyn och med stöd av underlag från MSB. MSB bör ta fram handboksunderlag som stöder kommunernas utveckling av handlingsprogram och tydliggör vad som bör ingå i dessa utifrån lagens krav.
- Ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna bör underlättas. Det kan stödjas genom bl.a. exempel-samlingar och utbildning som MSB utvecklar utgående från hur olika kommuner har arbetat med dessa frågor.
- Kravet att handlingsprogrammen ska fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod bör bibehållas och upprätthållas. Det är anmärkningsvärt och på sikt ohållbart att många kommuner inte tar fram och

beslutar om handlingsprogrammen förrän i bästa fall i slutet av varje mandatperiod.

Grundtanken i Ansvarskommitténs resonemang om likvärdighet bedöms harmoniera med intentionerna i LSO. Ett dynamiskt synsätt bör anläggas när det gäller likvärdighet och en ordning med lokal handlingsfrihet driver en utveckling med ständiga förbättringar. Kommunernas strävan att förbättra den egna verksamheten kombinerat med en nationell fokusering på likvärdighet bör inspirera till förnyelse och därmed ökat värde för medborgarna.

Arbetet med flexibel målstyrning med systematik för uppföljning och förbättring bör stödjas med exempel och underlag i form av nationella analyser och statistikstöd för jämförelser. Kommunernas egenkontroll behöver också utvecklas och det är angeläget att kommunerna har fungerande system för en egenkontroll över hela sin verksamhet inom räddningstjänstområdet. Därför föreslås att MSB i samverkan med kommunerna utvecklar fungerande verktyg och annat stöd för kommunernas egenkontroll av uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor.

Av bestämmelserna i 3 kap. 3 och 8 §§ framgår att regeringen, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om en ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet eller ett program för räddningstjänst. Regeringen har beslutat att den myndighet som får lämna framställning om ändring av ett handlingsprogram ska vara MSB. Det är länsstyrelsen som har att uppmärksamma MSB på att allvarliga brister föreligger.

I arbetet har noterats att kommunerna generellt sett antar handlingsprogram relativt sent i mandatperioden, även om lagstiftningen anger att ett handlingsprogram ska antas för varje ny mandatperiod. Det kan innebära att en framställan om en ändring av ett handlingsprogram lämnas till regeringen mycket sent i en mandatperiod, då ett nytt handlingsprogram redan kan vara under utarbetande. Sådana omständigheter kan innebära att processen kraftigt fördröjs. Av förarbetena framgår att ett

ingripande inte bör komma ifråga utan att det finns synnerliga skäl, och att befogenheten ska ses som en yttersta utväg.

I uppföljningen har väckts frågorna om överprövning av handlingsprogram och bristande påverkansmöjligheter i tillämpningen. Möjligheten till överprövning, såsom den nu är utformad, väcker frågor av olika karaktär, principiella och juridiska. Frågan om hur staten hanterar brister i handlingsprogram bedöms inte fått en tillfredsställande lösning, och det bör övervägas hur man fortsatt ska arbeta för att detta ska uppnås.

## 5.4 Utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor

**Bedömning:** Kommunerna har varierande arbetssätt och ambitioner när det gäller ett bredare arbete för skydd mot olyckor utöver brand. Det finns en trend mot ett bredare och mer samordnat arbete i kommunerna, även om utvecklingen går långsamt och är ojämn.

**Förslag:** MSB bör utveckla stöd som underlättar och förenklar för kommunerna att i en samlad process göra riskanalyser, risk- och sårbarhetsanalyser, handlingsprogram och planer som regleras i olika lagstiftningar.

### Bakgrund

Begreppet ”skydd mot olyckor” som verksamhetsområde etablerades till att börja med i Räddningsverksutredningen. Utan att närmare definiera detta verksamhetsområde gavs begreppet en tämligen vid innebörd som innefattade, förutom räddningstjänstfrågorna, också olycks- och skadeförebyggande åtgärder mot olyckor, även sådana olyckor som inte föranleder räddningsinsatser och i många fall hanteras inom andra

samhällssektorers lagstiftning. I budgetpropositionen för år 2000 skapades ett politikområde med detta namn som tog sikte på att det olycks- och skadeförebyggande arbetet skulle prioriteras. Politikområdet Skydd mot olyckor begränsades dock i budgetpropositionen till sådana åtgärder som låg inom Räddningsverkets och Kustbevakningens ansvarsområden.

Räddningstjänstlagutredningen skulle enligt sina direktiv lämna förslag till "en reformerad räddningstjänstlagstiftning". Utredningen menade dock att de lagförslag som lämnades, avseende bl.a. den enskildes ansvar och den betonade vikten av ett olycks- och skadeförebyggande arbete, motiverade att lagens benämning innefattade begreppet "Skydd mot olyckor", även om lagens reglering i princip begränsades till sådana olyckor som kan föranleda räddningsinsatser.

I lagen om skydd mot olyckor, 1 kap. 6 §, anges att *"Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs"*. Räddningstjänstlagutredningen anger i sina författningskommentarer att paragrafen också avser att skapa effektivitet i det förebyggande arbetet som ges en större vikt i den reformerade lagstiftningen. Utredningen utvecklar sina intentioner om kommunens ansvar och skyldigheter för det förebyggande arbetet inom skydd mot olyckor i författningskommentarerna till 3 kap. 1 §. Där sägs att kommunen ska ha, i likhet med tidigare regler i 7 § RåL, ansvar för att förebyggande åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder undviks eller minskas. Kommunen ska också i övrigt, även om ansvaret för åtgärden åvilar något annat organ eller en enskild, främja förebyggande verksamhet inom kommunens geografiska område. Inom en kommun finns ett flertal aktörer som helt eller delvis arbetar enligt detta mål, t.ex. inom trafiksäkerheten, inom plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, säkerhets- och beredskapssektorn och folkhälsoverksamheten. Det går enligt utredningen inte att dra någon skarp gräns mellan olika myndigheters ansvarsområden när det gäller olycks- och

skadeförebyggande arbete, och det saknas ett lagstöd för att kommunerna ska ta ansvar för en samordning. Den föreslagna paragrafen syftar emellertid till ett sådant samarbete.

Den föreslagna paragrafens andra mening: ”*Kommunen skall också vara verksam för skydd mot andra olyckor än bränder, utan att det påverkar det ansvar som åvilar någon annan*”, innebär att kommunen ska ta initiativ till ett samarbete i den olycks- och skadeförebyggande verksamheten inom kommunen. Syftet är att åstadkomma en samsyn i fråga om tryggheten och säkerheten i kommunen och även undvika sektorkollisioner.

Paragrafens andra stycke: ”*Kommunerna skall ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet*” innebär en uppmaning till kommunerna att samverka med varandra och hade sin motsvarighet i räddningstjänstlagens 8 §.

Regeringen anger i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119) att det inte är regeringens avsikt att kommunernas skyldigheter att vidta förebyggande åtgärder ska vidgas genom den nya lagen, genom t.ex. övertagande av ansvar från någon annan. Däremot ska den nya lagen syfta till att stimulera kommunerna och ge möjlighet till ett tvärsektorielt säkerhetsarbete utifrån egna ambitioner, där olika sektorer ska samverka för att höja den allmänna säkerhetsnivån. Tanken är att kommunen i större utsträckning ska ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen, och att en samsyn mellan olika aktörer om tryggheten och säkerheten ska kunna uppnås och ligga till grund för kommunens planering för det förebyggande arbetet.

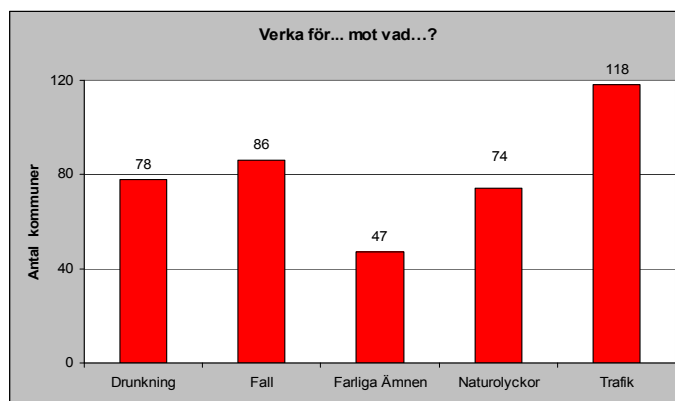
#### Erfarenheter från kommunernas förebyggande arbete

Erfarenheter från kommunernas handlingsprogram och genomförande av förebyggande åtgärder har redovisats tidigare. I säkerhetsarbetets utveckling kan skönjas en trend med ökad

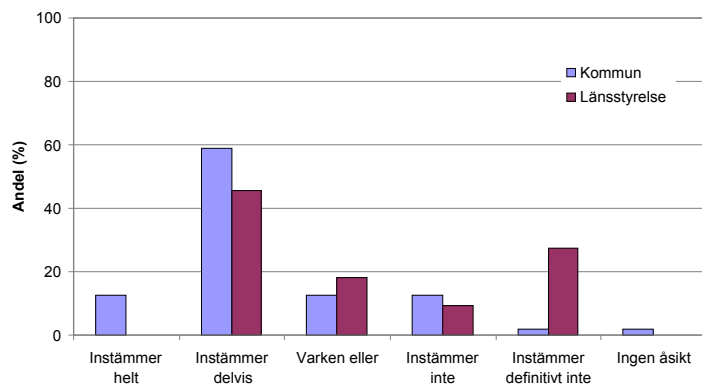


uppmärksamhet och ökade insatser för att förebygga såväl olyckor som andra oönskade händelser. Det finns också en trend till en ökad samverkan och samordning av förebyggande säkerhetsåtgärder, såväl inom som utom olyckssektorn.

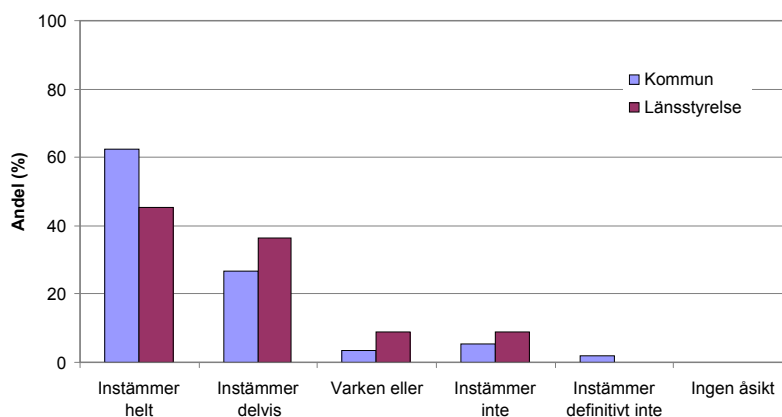
I den årliga uppföljningsenkät som skickas till kommunerna ingår en fråga om vilka olycksrisker som hanteras i kommunernas arbete med ”verka-för-uppgiften”. Fördelningen av kommuner som vid årsskiftet 2008/09 säger sig beakta olika sådana risker framgår av bilden nedan. Det kan noteras att 36 kommuner/förbund anser sig enbart verka mot bränder och skador till följd av bränder.



I den enkät som genomfördes i samband med hearingarna om LSO:s allmänna frågor fanns frågor om kommunernas syn på förebyggande arbete och samordning och samverkan i dessa frågor. På frågan om man i kommunerna/länets kommuner har en klar bild av hur man bör genomföra ”verka-för-uppgiften” att förebygga olyckor och skador fanns en stor spridning i uppfattningarna (jfr bild nedan).



Det kan tolkas som att kommunerna kommit olika långt i utvecklingen mot ett integrerat säkerhetstänkande enligt lagens intentioner, men det kan också tolkas som att det finns olika uppfattningar om det rationella i att arbeta integrerat och samordnat mellan olika förvaltningar och aktörer. Vad som talar emot det senare är svaren på enkätfrågan om behovet av samordning på bredden i säkerhetsarbetet enligt bilden nedan. Frågan var om arbetet med skydd mot olyckor i min kommun/länets kommuner bör samordnas med annat förebyggande säkerhetsarbete som rör t.ex. hälsofrågor, våld, extraordinära händelser och internt skydd.



Det finns, vilket också klart uttryckts i synpunkterna under hearingarna, en vilja att utveckla samverkan, samordning och integrering i det förebyggande arbetet; och det finns också ett växande antal kommuner som tagit steg i den riktningen. Vad som främst verkar hindra eller begränsa en sådan utveckling är brist på resurser och kompetens i kommunerna. Det tar också tid att utveckla och förankra arbetsformerna för ett sådant integrerat säkerhetsarbete.

## Diskussion

Räddningsverksutredningen gav, när den presenterades 1997, uttryck för en systemsyn på arbetet mot olyckor. Det finns viktiga samband mellan åtgärder i olycks- och skadeförebyggande syfte och åtgärder under ett räddningsinsatsskede samt åtgärder efter olyckan när räddningsinsatsen avslutats. Åtgärder före, under och efter en olycka bör med andra ord vara

samordnade och anpassade till varandra. Systemsynen poängterade olika aktörers roller inom arbetet med skydd mot olyckor, där det inte minst inom det förebyggande arbetet finns ett stort antal berörda aktörer i form av enskilda, organisationer, kommunala förvaltningar och statliga myndigheter med olika ansvar inom olika samhällssektorer, vars arbete är beroende av varandras. Ett effektivt säkerhetsarbete kräver ett tvärsektoriskt samarbete och en samordning av förebyggande, avhjälpan- och lärande arbete över de organisatoriska gränserna. I förlängningen kan också ses de systemsamband och samordningsmöjligheter som kan finnas till andra säkerhetsområden än skydd mot olyckor, t.ex. till arbetena för att i samhället hantera extraordinära händelser, brottsbekämpning, kommunernas interna skydd m.m., eller till andra samhällsområden som hälso-, miljö- och socialpolitik. I ett sådant perspektiv kan systemet för skydd mot olyckor ses som en utveckling från räddningstjänst med förebyggande åtgärder mot brand till ett samspel mellan aktörer för att förebygga, rädda och lära vid olyckor för att också bli en integrerad del i samhällets säkerhetsarbete mot alla oönskade händelser.

Ju högre nivåer i systemet för samhällets säkerhetsarbete vi betraktar, desto fler samhällssektorer, politikområden och lagstiftningsområden berörs. Med andra ord blir samverkan och samordning av samhällets insatser på säkerhetsområdet mer och mer komplex ju fler aktörer som berörs och ju större intentionerna är att åstadkomma ett samlat och integrerat säkerhetsarbete.

När det gäller skyddet mot andra olyckor än bränder är intentionerna i LSO en tydlig uppmaning till kommunerna att främja samverkan med olika aktörer och ta initiativ till ett samarbete inom det olycks- och skadeförebyggande arbetet inom kommunen, samt att kommunerna ska samarbeta med varandra på området. Som framgår av förarbetena till lagen är det upp till varje kommun att bestämma ambitionerna i ett sådant förebyggande arbete. Intentionerna är dock stärkta förebyggande insatser, en bättre samverkan och samordning mellan olika

aktörer och ett bättre lärande från olyckor och räddningsinsatser med återkoppling till det förebyggande arbetet. Det senare har getts ett påtagligt uttryck i form av bestämmelserna om obligatoriska olycksundersökningar i LSO.

Lagstiftningen i LSO går alltså inte mycket längre än den tidigare räddningstjänstlagstiftningen när det gäller förebyggande arbete mot andra olyckor än brand, även om intentioner i denna riktning finns. Sådana intentioner gavs andra uttryck än lagstiftning, främst genom åtgärder på nationell nivå. Exempel på sådana är införande av ny, breddad SMO-utbildning som grund för rekrytering till heltidsbrandman, en särskild vidareutbildning om systematiskt säkerhetsarbete för personal inom SMO-området, överföringen av det Nationella Skadeförebyggande Programmet till Statens räddningsverk, integreringen av tidigare Sprängämnesinspektionen i Räddningsverket, bildandet av Nationellt Centrum för lärande från Olyckor (NCO), beslutet om att Räddningsverket skulle ges uppdraget att nationellt samordna barnsäkerheten mot olyckor. Även beslutet att bilda Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan ses i ett sådant perspektiv. Det finns en trend att integrera och samordna riskhantering och säkerhetsfrågor i samhället.

Denna trend återfinns också i de enkätsvar och de synpunkter som framkommit i samband med genomförda hearingar om LSO. Det finns ett växande antal kommuner som arbetar mer integrerat med förebyggande säkerhetsarbete i ett brett riskspektrum, och det finns ett än större antal kommuner som inser värdet av att arbeta på ett sådant sätt, även om resurser, kompetens och tid ännu inte medgett att sådana utvecklingssteg har kunnat tas. Med fortsatt stöd från centralt håll bör denna utveckling kunna stärkas.

## Samordning av kommunens arbete med riskanalyser, program och planer

Regeringen gör i propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119) och även i andra sammanhang bedömningen att kommunal planläggning inom säkerhetsområdet bör kunna samordnas. I propositionen gör regeringen bedömningen att arbetet med handlingsprogram enligt LSO bör kunna samordnas med exempelvis planering för hantering av extraordinära händelser. Den kompetens som fordras för planeringsarbetet och riskanalyserna bör kunna utnyttjas inom flera kommunala ansvarsområden.

I flera sammanhang, bl.a. vid de hearingar som genomförts med kommunala företrädare, har det framförts att lagen om skydd mot olyckor och lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap borde sammanföras i en gemensam lagstiftning. Det anges inga starka argument för en sådan sammanföring utan mera en praktisk synpunkt att dialogen med de förtroendevalda kan bli enklare om de kommunala skyldigheterna inom de båda områdena samlades i en gemensam lagstiftning.

Det säkerhetsarbete kommunerna har att hantera omfattar olika lagstiftningar där LSO är en.

Bestämmelserna i LSO syftar till att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljön ett med hänsyn till lokala förhållanden likvärdigt skydd mot olyckor. Kommunen ska bl.a. upprätta handlingsprogram med mål för kommunens verksamhet inom den förebyggande verksamheten och inom räddningstjänsten.

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap syftar till att kommuner och landsting ska skapa en robusthet och en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunerna ska bl.a. analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska

värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare ska kommunen med utgångspunkt i analysen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. I kommunen ska finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Nämnden får bl.a. fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsen.

Lagarna har alltså olika syften men det finns kopplingar mellan dem. En extraordinär händelse kan ha sin början i en olycka och å andra sidan kan olyckor uppstå under extraordinära händelser. Om en olycka ska innebära en skyldighet för kommunen att ingripa med en räddningsinsats gäller att de fyra kriterierna, behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt föreligger. Om så är fallet är det en räddningsledare som leder insatsen och i det fallet en krisledningsnämnd har övertagit uppgifterna från den nämnd i kommunen som normalt hanterar uppgifterna enligt lagen om skydd mot olyckor är det till krisledningsnämnden som räddningsledaren rapporterar. Det handlar alltså i detta fall om samverkan mellan krisledningsnämnden och räddningsledaren. Nämnden har en uppgift att fatta beslut medan räddningsinsatsen är en verkställighet enligt lagen och för den kommunala räddningsinsatsen ändras inte förutsättningarna även om en räddningsinsats genomförs när förhållande är sådana att en krisledningsnämnd har trätt i funktion.

Ett effektivt olycksförebyggande arbete inom ramen för skydd mot olyckor bidrar till att öka robustheten i samhället och det kan medföra att risken minskar för att vissa extraordinära händelser ska inträffa. Det är dock endast en marginell del av de möjliga extraordinära händelser som kan inträffa i en kommun. Snarare är det analysprocesserna för risk- och sårbarhetsanalyser respektive riskanalysen som måste göras enligt de två lagarna som borde kunna fogas närmare varandra och ge bättre förut-

sättningar för att utnyttja resurserna effektivt och skapa ett ökat intresse för arbetet inom kommunen.

Utöver de båda nämnda lagarna finns kopplingar även till Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Enligt denna ska myndigheter och andra, som förordningen gäller för, undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet, och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Resultatet ska dokumenteras. Syftena med lagstiftningarna är olika, men inom analysprocesserna borde synergier finnas.

Ett exempel kan illustrera. En kontaminering av en kommuns dricksvattenförsörjningssystem skulle kunna leda till en extraordinär händelse. Orsaken till kontamineringen kan vara en olycka eller ett uppsåt (t.ex. terrorism). En analysprocess skulle berikas av infallsvinklar från samtliga de tre lagstiftningar som här har nämnts både när det avser förebyggande och avhjälpande åtgärder. I exemplet med dricksvattenförsörjning kan man även se kopplingar till landstingens epidemiplaner och katastrof-medicinska beredskapsplaner. Det kan också finnas kopplingar till bestämmelser i andra lagstiftningar.

Även när det gäller plan- och bygglagens (1987:10), PBL:s, bestämmelser finns kopplingar till program och planer enligt LSO och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Till exempel bör arbetet med program och planer för säkerhetsfrågor vara ett underlag vid tillämpningen av PBL och de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse.

Det finns förutsättningar att i kommunerna arbeta inom en gemensam process i första hand med de analyser som ska genomföras. Fördelarna med ett sådant arbetssätt är flera och som exempel på sådana kan nämnas:

- Det bör ge kvalitetshöjande synergieffekter när olika perspektiv förs in i analysprocessen
- Mindre risk för dubbelarbete



- Mindre risk att frågor ramlar mellan stolarna
- Lättare att anlägga ett helhetsperspektiv på risker
- En bred process kan bidra till ett större intresse i kommunen för säkerhetsfrågorna än vad flera små gör

Det går givetvis att göra processen ännu vidare genom att även ta in t.ex. folkhälsofrågor, brottsbekämpning och internt skydd. Avgränsningarna i sig bör vara en del av analysprocessen.

I juni 2004 träffades en överenskommelse mellan staten och dåvarande Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet. I överenskommelsen ingår bl.a. vilka mål kommunerna ska uppnå och vilka uppgifter som åläggs dem. Överenskommelsen har lagts fast i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Mot den bakgrunden bildades en arbetsgrupp med representanter för länsstyrelserna, dåvarande Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting med uppgift att utarbeta ett förslag till hur länsstyrelsernas uppgifter med tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor skulle kunna samordnas med uppföljningen av de åtgärder kommunerna ska vidta med anledning av uppgifterna i krishanteringssystemet. Gruppen redovisade arbetet i en rapport som beskrev förutsättningarna för en samordning. Rapporten skulle ses som ett steg på vägen mot en vidare samordning.

I rapporten redovisades ett antal områden där samordning av tillsyn och uppföljning är möjlig. De områden som identifierades som möjliga att samordna var:

- Arbetet med riskanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser samt frågor om riskhänsyn i samhällsplaneringen
- Bedömningen av kommunernas förmåga inom respektive område
- Övning och utbildning
- Samverkan
- Informationsfrågor
- Planering och rapportering

När det gäller riskanalyser konstateras i rapporten att flera kommuner genomför analyserna enligt de båda lagstiftningarna i en mer eller mindre samordnad process, och att i en del kommuner behandlas i detta sammanhang även andra områden som ingår i kommunens trygghetsskapande arbete, t.ex. brottsförebyggande arbete.

När det gäller bedömning av förmåga avsågs den förmåga kommunen har för att genomföra de räddningsinsatser och hantera de extraordinära händelser som identifierats. Förmåga kan t.ex. uttryckas i vilken kompetens som finns tillgänglig inom kommunen och vilka kompetenser som kan samutnyttjas i t.ex. lednings- och stabsfunktioner. Andra områden är förmåga att hantera ledningen vid olika typer av insatser, hur samverkan planeras inom kommunen och med andra kommuner samt andra som berörs av verksamheten, t.ex. polis och sjukvård. Ledningsförmågan och krishanteringsförmågan är också beroende av tekniska hjälpmedel, uthållighet, personella och materiella resurser samt om dessa resurser finns att tillgå inom egen organisation eller externt.

Gemensamt för de båda lagstiftningarna är att kommunen ska förfoga över personal som genom utbildning och erfarenhet har den kompetens som behövs för att lösa uppgifterna. I krishanteringssystemet avser detta även de förtroendevalda. Samordningsfördelar kan särskilt finnas i fråga om utbildning och övning som berör lednings- och stabsfunktioner.

Kommunen ska verka för att samordning kommer till stånd och att en samverkan sker mellan kommunen och andra som berörs av verksamheten. Detta gäller för båda lagstiftningarna och här framhålls det i rapporten att det finns goda möjligheter till samordning.

Slutligen finns det goda möjligheter att samordna den information och den rapportering som ska planeras för skeden före, under och efter en olycka eller extraordinär händelse. I rapporten konstateras att flera kommuner har valt att samordna risk- och kriskommunikation, t.ex. om och hur medborgarna

upplyses om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor eller extraordinära händelser.

### Bedömningar och förslag

Kommunerna har varierande arbetssätt och ambitioner när det gäller ett bredare arbete för skydd mot olyckor utöver brand. Det finns en trend mot ett bredare och mer samordnat arbete i kommunerna, även om utvecklingen går långsamt och är ojämn. Bedömningen är att det inte för närvarande finns skäl att utreda om lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap bör sammanföras i en gemensam lag. Det främsta argumentet för detta ställningstagande är att lagarna har olika syften och tar sikte på olika situationer som kan inträffa i en kommun, även om dessa förhållanden kan inträffa samtidigt eller som en följd av varandra. Ett sammanförande i en gemensam lagstiftning skulle inte underlätta för kommunerna, snarare finns risken att det skapas otydligheter. Däremot finns det skäl att underlätta för kommunerna att genomföra det analys- och planeringsarbete som är en följd av de båda lagstiftningarna i en gemensam process.

Det finns inte något hinder mot att handlingsprogram för räddningstjänst och för förebyggande verksamhet samt kommunens plan för hur de ska hantera extraordinära händelser redovisas i ett gemensamt dokument.

MSB bör utveckla stöd som underlättar och förenklar för kommunerna att i en samlad process göra riskanalyser, risk- och sårbarhetsanalyser, handlingsprogram och planer som regleras i olika lagstiftningar. Inom MSB ingår i verksamhetsplanen för 2009 ett uppdrag att utveckla föreskrifter avseende risk- och sårbarhetsanalyser och ett arbete med att förenkla arbetet för kommunerna med att göra riskanalyser, risk- och sårbarhetsanalyser, handlingsprogram och planer. Vidare har ett arbete påbörjats med att utveckla den rapport som här redovisats

om att samordna statens tillsyn enligt LSO med den uppföljning som sker av de åtgärder som kommunerna vidtar med anledning av uppgifterna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fred och höjd beredskap. Dessa arbeten kommer att bidra till att underlätta kommunernas arbete enligt de båda lagstiftningsområdena samtidigt som ändamålen med och uppgifterna enligt de båda lagstiftningarna fortsatt är tydliga.

I övrigt gäller för frågorna om utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor i kommunerna de erfarenheter och förslag som redovisats i avsnittet 5.3.6 om handlingsprogram.

## 5.5 Farlig verksamhet

**Bedömning:** Den eftersläpning som finns i länsstyrelsernas arbete med att enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor besluta om vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (farliga verksamheter) är inte tillfredställande.

Länsstyrelserna ska, i enlighet med vad som följer av förordningen, fullfölja arbetet med att meddela beslut om farliga verksamheter. Samverkan mellan länsstyrelserna när det gäller frågor om farlig verksamhet bör utvecklas.

I kommunernas tillsynsarbete avseende farlig verksamhet är det väsentligt att behovet av effektiv och samordnad räddningsinsats beaktas och att tillsynen genomförs med regelbundna intervaller. Enligt kraven i 3 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, på att de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningstjänst ska anges, bör de verksamheter som av länsstyrelsen fastställts som farlig verksamhet redovisas i de kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänst.

**Förslag:** MSB bör uppdatera och utveckla stödet till kommunernas insatsplanering, särskilt i fråga om farlig verksamhet.

Området farlig verksamhet bör utvecklas i MSB:s utbildningar.

Regeringen bör överväga att tydliggöra, t.ex. genom en kompletterande bestämmelse i förordningen om skydd mot olyckor, att verksamheter som omfattas av den så kallade Sevesolagen också omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 4 § LSO.

## Bakgrund och förarbeten

### *Bakgrund*

Bestämmelserna i 43 § RåL överfördes med vissa justeringar till LSO och infördes under rubriken "Skyldigheter vid farlig verksamhet". Av bestämmelserna framgår att vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens ägare, eller den som utövar verksamheten på anläggningen, skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom, och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Vidare framgår av bestämmelserna att den som utövar verksamheten är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor. Bestämmelserna gäller även flygplatser som godkänts enligt 6 kap. 9 § första stycket luftfartslagen (1957:297).

Förändringar är att bestämmelserna om skyldighet att analysera riskerna har knutits till den som utövar verksamheten och flyttats till lagen från att tidigare ha återfunnits i räddningstjänstförordningen (RäF). Begreppet innehavare har ersatts med begreppet "den som utövar verksamheten". Exempel på anläggningar som omfattas av bestämmelserna är anläggningar

där farliga ämnen produceras eller hanteras, t.ex. industri-anläggningar, hamnar med oljehantering, rangerbangårdar med uppställning av vagnar med farliga ämnen, kraftverk och kärntekniska anläggningar. Andra anläggningar som omfattas på grund av verksamheten men där normalt inte farliga ämnen hanteras i någon större omfattning är t.ex. dammanläggningar.

### *Räddningstjänstlagutredningen*

Utredningen behandlade bestämmelserna om farlig verksamhet under avsnittet "Kommunens förebyggande åtgärder" och konstaterade att olycks- och skadeförebyggande åtgärder som vidtas när det gäller verksamhet i tidigare 43 § RåL i första hand läggs på den enskilde och att denne också har att visa vilka förebyggande åtgärder som vidtagits. Kommunens ansvar är i huvudsak ett rent tillsynsansvar även om kommunen också har ett ansvar för att hålla beredskap för olyckor. Fördelning av ansvar och skyldigheter var enligt utredningen i överensstämmelse med de principer som bör gälla inom området för att en förebyggande verksamhet ska vara effektiv. Utredningen menade dock att vissa förtydliganden behövdes när det gäller regleringen för att kommunens förebyggande verksamhet i form av tillsyn ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Utredningen redovisade synpunkter som framförts om tillsynen över s.k. paragraf-43-anläggningar. Räddningsverksutredningen hade tidigare framfört att tillsynen över dessa anläggningar inte fungerade tillfredsställande. Lagen och föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen gav enligt Räddningsverksutredningen inte tillräckligt tydlig grund för tillsynsverksamheten. Det fanns problem med att definiera vilka anläggningar som omfattas av bestämmelserna. En synpunkt som också redovisades var att tillsyn som bedrivs av andra tillsynsmyndigheter enligt annan lagstiftning inte samordnas med tillsynen enligt RåL, och att det måste anses vara en brist. Även från andra håll, t.ex. Brandskyddsföreningen, hade

redovisats synpunkter på att tolkningen av vilka anläggningar som omfattas av bestämmelserna varierar mellan kommunerna, och att likartad verksamhet bedöms olika beroende på var i landet den är belägen och att detta inte bidrar till en likvärdig säkerhet, samt att det också skulle kunna medverka till att snedvrیدا konkurrensen mellan olika företag.

Räddningstjänstlagutredningen pekade i sina överväganden på fyra områden där det fanns problem vid tillämpningen av bestämmelserna. Det gällde definitionen av anläggningarna, skyldigheterna som verksamhetsutövaren har när det gäller skydds- och säkerhetsnivån, kompetensen hos den som utövar tillsyn över verksamheten samt samordningen av tillsynen med annan tillsyn utifrån annan lagstiftning.

När det gäller att definiera vilka anläggningar som omfattas av bestämmelserna menade utredningen att det inte var möjligt att definiera dessa i författningstext. Ny teknik, nya farliga ämnen tillkommer och skyldigheterna kommer att träffa nya anläggningar allt efter att teknik m.m. utvecklas. Bedömningar måste därför göras från fall till fall. Att anläggningarna bedöms likvärdigt oavsett i vilken del av landet de är belägna är eftersträvansvärt men knappast möjligt eller ändamålsenligt. Skäl till detta är bl.a. att riskerna kan variera inom eller mellan olika kommuner, anläggningarna kan ha etablerats under olika förutsättningar, eller att riskerna för miljöskador kan vara särskilt stora i vissa fall.

För att bl.a. åstadkomma en bättre likformighet föreslog utredningen att beslut om vilka verksamheter som ska omfattas av skyldigheterna bör läggas på en annan nivå än kommunen, och då på länsstyrelsen. Argumenten var att kommunerna har de bästa förutsättningarna att bedöma riskerna med olika verksamheter i den egna kommunen och att bedöma de förutsättningar som finns för att genomföra räddningsinsatser, medan länsstyrelsen har förutsättningar att göra en mer övergripande bedömning bl.a. mot bakgrund av den tvärssektoriella kompetens som finns inom länsstyrelsen och den erfarenhet som finns från annan lagstiftning som knyter an till

anläggningar med farlig verksamhet. Sådan lagstiftning är bl.a. lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagen, och miljöbalken. Beslut från länsstyrelsen bör grundas på förslag från eller samråd med kommunen.

Utgående från dessa argument fanns enligt utredningen inte skäl att frånga huvudregeln om att kommunen ska svara för tillsyn på lokal nivå. Tillsynen borde utgå från allmänna råd som meddelas av Räddningsverket och ta sikte på de skyldigheter som den enskilde har. Kommunen i samråd med länsstyrelsen bör upprätta ett tillsynsprogram med uppgifter om de anläggningar som beslutats som farlig verksamhet, och detta program bör fogas till kommunens handlingsprogram för räddningstjänst. En väsentlig del i programmet bör vara den kännedom som kommunen har om de särskilda risker som är förknippade med verksamheten och de åtgärder som vidtagits vid verksamheten för att minska konsekvenserna av en eventuell olycka.

Den riskanalys som verksamhetsutövaren ska upprätta bör enligt utredningen vara ett underlag för planering av räddningsinsatser och för bedömningar av vilken beredskap med personal och utrustning som ska finnas vid verksamheten. Analysen bör också utgöra grund för den information som myndigheter, anställda och allmänheten har rätt att få, både ifråga om riskerna för olyckor och om företagens och myndigheternas beredskap. Riskanalysen är också ett viktigt underlag för kommunens tillsyn och den ska därför redovisas för kommunen. Tillsynen bör samordnas med andra myndigheters tillsyn enligt annan lagstiftning vid de aktuella verksamheterna.

Utredningen hade uppfattat att det ifrågasatts om flygplatser ska omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Bestämmelserna tar sikte på flygtrafikverksamheten och den personal och utrustning som behövs för en effektiv räddningsinsats i ett tidigt skede vid ett flyghaveri inom flygplatsens område. Utredningen menade att det med hänsyn till behovet av effektiva räddningsinsatser bör finnas möjligheter



till den avvägning mot samhällets resurser som föreskrifterna lämnar utrymme för och fann inte skäl att föreslå förändringar.

### *Regeringens bedömning*

Regeringen delade i stort utredningens förslag och redovisade sina ställningstaganden under avsnittet "Förebyggande åtgärder". Skyldigheterna enligt bestämmelserna ska gälla för ägaren eller den som utövar verksamheten på anläggningen. Bestämmelserna ska, enligt regeringen, inte tolkas så att ägaren bär ett primärt ansvar i förhållande till det allmänna över verksamhet som han eller hon inte själv svarar för. Regeln ska uppfattas så att ansvaret för att vidta åtgärder ligger på den som har faktisk rådighet över egendomen i fråga samt rättslig möjlighet att utföra en viss åtgärd. Ett föreläggande från de allmänna att vidta en åtgärd kan endast riktas mot den som har möjlighet att vidta åtgärden. I de flesta fall har verksamhetsutövaren ansvaret för de åtgärder som är aktuella, men i vissa fall kan det i stället vara den som äger anläggningen. Det delade ansvaret ska alltså, enligt regeringen, bestå.

Regeringen delade utredningens förslag att skyldigheterna att analysera riskerna vid anläggningar med farlig verksamhet ska finnas i lagen. Riskanalysen bör innehålla en beskrivning på möjliga scenarier för olyckor som kan medföra allvarliga skador på människor eller i miljön. Analysen ska vara ett underlag för att bedöma vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Riskanalysen är också, som framgått, ett underlag för kommunens tillsyn. Skyldigheten att utföra riskanalyser bör, enligt regeringen, läggas på den som utövar verksamheten på anläggningen av det skälet att som regel är det han eller hon som har bäst praktisk kännedom om de risker som finns i verksamheten.

Bestämmelserna omfattar alla anläggningar där den verksamhet som bedrivs innebär fara för att en olycka ska orsaka

allvarliga skador på människor eller i miljön. Det är inte möjligt att i författningstext mera exakt definiera vilka olika anläggningar som omfattas. Det bör eftersträvas att anläggningar bedöms likartat över landet, men regeringen delade uppfattningen att en absolut likabehandling knappast är möjlig och inte heller ändamålsenlig i alla lägen. Regeringen delade de skäl som utredningen anförde om att länsstyrelsen ska besluta om vilka anläggningar som ska omfattas av bestämmelserna.

### Bakgrund till bestämmelserna

Det kan finnas skäl att redogöra för bakgrunden till de bestämmelser om farlig verksamhet som nu återfinns i LSO.

I 1974 års brandlag (1974:80) infördes en bestämmelse i 15 § med följande innebörd:

Föreligger det i samband med verksamhet vid viss anläggning särskild fara för att utflöde av vara, på vilken lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor äger tillämpning, orsakar avsevärd skada på människor eller i miljön, får länsstyrelsen efter samråd med produktkontrollnämnden ålägga anläggningens ägare eller innehavare att hålla den beredskap med personal och utrustning som behövs för att avvärja eller begränsa sådan skada. Åläggande får dock inte avse beredskap som skulle medföra oskälig kostnad. I fråga om anläggningar som krigsmakten förfogar över, meddelar Kungl. Maj:t särskilda bestämmelser.

Regeringen motiverade sitt förslag i propositionen till brandlag (prop. 1973:185, sid. 171f.) under avsnittet ”Skyldigheter för företag att vidta åtgärder för räddningstjänst”. Av motivering framgår bl.a. att skyldigheter för företag och andra att vidta åtgärder för att förebygga händelser som kan leda till skador på människor, egendom eller i miljön finns i flera författningar.

Det framgår också att om verksamheten vid en anläggning är särskilt riskfylld så kan en snabb förstahandsinsats vara nödvändig. Det skulle föranleda oproportionerliga kostnader för

kommunen eller ett sämre skydd för kommuninvånarna i övrigt, om det skulle krävas att de kommunala resurserna dimensioneras så att de tillgodoser kravet på en effektiv insats vid en sådan anläggning som avses i bestämmelserna. Verksamheten kan också vara så speciell att det i ett tidigt skede efter en olycka fordras tillgång till övad och utbildad personal med särskild sakkunskap eller särskild utrustning.

Bestämmelserna i brandlagen avgränsades av att skyldigheterna knöts till begreppet hälso- och miljöfarlig vara som definierades i lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Därmed begränsades bestämmelserna till skador på människor och miljön.

Syftet med föreskriften var att skapa förutsättningar för en komplettering av de kommunala räddningsorganens insatser som behövdes med hänsyn till att verksamhetens farliga karaktär medförde att ett snabbt ingripande av sakkunnig personal var nödvändig. Avsikten var självfallet att föreskriften skulle tillämpas endast när en sådan komplettering verkligen behövdes. De särskilda samråd som bestämmelsen föreskrev motiverades med att särskild sakkunskap behövdes för att bedöma farlighetsgraden hos de hälso- och miljöfarliga varorna. Det behövdes också kännedom om de kommunala räddningsorganens resurser, organisation och verksamhet och om de lokala förhållandena i övrigt. Den lämpliga myndigheten att besluta om förelägganden i dessa frågor var länsstyrelsen. I specialmotiveringen till bestämmelsen betonades samrådsförfarandet innan föreläggande om skyldigheten att hålla beredskap lämnades. Bestämmelsen hindrade inte att anläggningens ägare eller innehavare anlätade ett särskilt företag för beredskapen.

Räddningstjänstkommittén föreslog i sitt slutbetänkande Effektiv räddningstjänst (SOU 1983:77) en utvidgning av brandlagens bestämmelser. Förslaget var att skyldigheterna inte bara borde gälla ägare eller innehavare av anläggningar där utflöden av hälso- och miljöfarliga varor kan hota människor och miljö, utan även ägare eller innehavare av anläggningar där särskilt riskfylld verksamhet bedrivs och där det på grund av

verksamhetens karaktär finns risk för att olyckor av olika slag ska orsaka betydande skador på människor, egendom eller i miljön. Kommittén ville alltså utöka kretsen av de anläggningar som omfattades och även inkludera skador på egendom. Kommittén bedömde att de ökade kraven på företagen även fortsättningsvis i allt väsentligt skulle tillgodoses genom frivilliga åtaganden från företagens sida. Detta grundades på att företagen hade visat ett starkt intresse av att hålla egna resurser.

Kommittén bedömde att det inte var möjligt att genom generella regler entydigt ange vilka företag som skulle kunna åläggas att hålla egna personella och materiella resurser. Avgörande var förhållandena vid anläggningen, vad som hanterades, hur anläggningen var lokaliserad m.m. En prövning måste ske i de enskilda fallen med hänsyn till de risker som råder vid varje anläggning. Man förordade också möjligheten att ålägga företag med särskilt riskfylld verksamhet att utföra riskanalys. I specialmotiveringen till sitt författningsförslag föreslog kommittén att den kommunala räddningsnämnden efter samråd med berörda myndigheter skulle ges möjlighet att besluta om vilken beredskap med utrustning och personal som ska anses nödvändig i det enskilda fallet.

I propositionen om räddningstjänstlag m.m. (prop.1985/86: 170, sid. 49f) delade departementschefen kommitténs bedömning att den som driver sådan verksamhet som innebär att en olycka kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön ska vara skyldig att i skälig omfattning hålla beredskap med personal och egendom och i övrigt att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa sådana skador. Föreskrifterna utformades som en direkt skyldighet för innehavaren eller ägaren. En lämplig ordning när det gällde att uppfylla kraven kunde vara att ägaren eller innehavaren träffade avtal om att kommunen mot ersättning svarar för beredskapen. Bestämmelserna infördes under avsnittet "förebyggande åtgärder" i 43 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Däremot begränsades bestämmelserna även fortsättningsvis till att omfatta olyckor som kan omfatta skador på människor och miljö. Någon särskild bestämmelse om

skyldighet att analysera riskerna infördes inte. I specialmotiveringen till bestämmelsen exemplifierades personal och egendom som t.ex. räddningstjänstutrustning och annan skadebegränsande material. Anläggningar som omfattades av bestämmelserna i 43 § RåL skulle enligt 21 § samma lag redovisas i kommunens räddningstjänstplan.

I samband med att det s.k. Sevesodirektivet infördes i svensk lag gjordes tillägg i räddningstjänstförordningen (1986:1107) genom förordningen (1992:1733) bl.a. om riskanalys och information. Ändringen innebar bl.a. att ägaren eller innehavaren av en sådan anläggning som avses i 43 § räddningstjänstlagen skulle analysera riskerna för sådana olyckshändelser vid anläggningen som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller i miljön. Vidare infördes Sevesodirektivets bestämmelser om information från ägare eller innehavare till kommunen och Räddningsverket efter en olycka eller en överhängande fara för en olycka. Dessa kopplades också till anläggningar som avses i 43 § räddningstjänstlagen.

## Diskussion

Såväl bestämmelserna om farlig verksamhet i LSO som tidigare bestämmelser i 43 § räddningstjänstlagen har gett upphov till frågor i tillämpningen. Delar av Sevesodirektivet har implementerats i räddningstjänstlagstiftningen och flera tillsynsområden verkar parallellt när den gäller den typ av verksamhet det är fråga om. Vidare riktar sig t.ex. miljöbalkens hänsynsregler mot den som utövar verksamhet medan bestämmelserna i LSO riktar sig mot ägaren eller den som utövar verksamheten. Bland annat detta ger anledning till samråd mellan flera myndigheter när det gäller tillsyn över en verksamhet som enligt LSO beslutats som farlig verksamhet.

Tillsyn är ett väsentligt inslag för att föreskrifter ska efterlevas. Det kan dock vara så att det i en del fall blivit för stort fokus på tillsynsuppgiften när det gäller bestämmelserna om

farlig verksamhet i LSO. Det kan till del bero på att bestämmelserna i förarbetena till 1974 års lagstiftning behandlats under avsnittet "Skyldigheter för företag att vidta åtgärder för räddningstjänst" för att senare i RåL och i förarbetena till LSO behandlas under "Förebyggande verksamhet". Skyldigheter för företag och andra att vidta åtgärder för att förebygga händelser som kan leda till skador på människor, egendom eller i miljön finns i flera författningar. Syftet med bestämmelserna i LSO, 2 kap. 4 § är inte att förebygga olyckan utan att hindra eller begränsa skador av en olycka som trots olycksförebyggande åtgärder ändå inträffar. Det handlar som framgått om att komplettera kommunens resurser för räddningstjänst om riskerna är av det slaget att de avviker från de risker kommunen normalt har att hantera.

De senaste två åren har det funnits verksamheter som beslutats som farlig verksamhet i 140 kommuner/förbund. Antalet anläggningar som omfattas av bestämmelserna har ökat marginellt sedan 2006 och var drygt 650 verksamheter år 2008. I en dialog med länsstyrelserna har dessa uppgett att det återstår att pröva och fatta beslut om ca 140 verksamheter. Länsstyrelsens arbete med att fatta beslut om farlig verksamhet har skett på olika sätt. Några länsstyrelser har lagt ner ett omfattande och systematiskt arbete innan beslut fattats, medan andra länsstyrelser beslut i huvudsak baserats på de anläggningar som tidigare omfattades av skyldigheter enligt 43 § RåL. Generellt gäller dock att det tagit lång tid för länsstyrelserna att fatta beslut. Till del kan det förklaras med att det är en ny uppgift, men resursbrist är troligen en vanligare orsak. Det är angeläget att länsstyrelserna avsätter de resurser som behövs för uppgiften. Om ett beslut inte fattats för en verksamhet är det inte möjligt att, om det behövs, rikta ett föreläggande mot verksamheten om att vidta åtgärder för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser. Detta skulle ytterst kunna innebära att möjligheterna att ingripa med en räddningsinsats vid en olycka inte blir optimala.

Av de uppföljningar som MSB genomfört framgår att år 2007 hade 502 verksamheter upprättat en riskanalys, och år 2008 hade

559 verksamheter upprättat en sådan analys. Enligt kommunernas bedömning återstår det alltså ett hundratal verksamheter som ska upprätta en riskanalys.

Sevesoverksamheter indelas i anläggningar enligt högre och lägre kravnivå. År 2008 fanns 380 verksamheter som omfattades av bestämmelserna. För anläggningar i den högre kravnivån ska kommunen, enligt bestämmelser i förordningen om skydd mot olyckor, upprätta en plan för räddningsinsatser. År 2008 fanns 197 Sevesoverksamheter enligt den högre kravnivån i 61 kommuner. Planer för räddningsinsats hade upprättats för samtliga utom fyra verksamheter. Dessa fyra är sannolikt verksamheter som tillkommit relativt sent.

I detta sammanhang bör kommunernas planering för räddningsinsatser tas upp i ett vidare perspektiv. Räddningstjänsten ska enligt lagen planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. För att målet ska kunna uppfyllas är det rimligt att det för vissa objekt finns insatsplaner för att underlätta och möjliggöra effektiva räddningsinsatser. Det gäller inte bara för verksamheter som beslutats som farlig verksamhet utan också för ett större antal andra objekt där räddningsinsatser kan bli komplicerade. Inom den kommunala räddningstjänsten fanns det år 2000 insatsplaner upprättade för närmare 8 800 objekt. Den bedömning som kommunerna själva gjorde vid det tillfället var att det förelåg behov av ytterligare drygt 4 500 insatsplaner. Motsvarande siffror för år 2008 är att det upprättats planer för drygt 9 200 objekt och att det finns ett behov av planer för ytterligare drygt 5 300 objekt. Ökningen av behovet bör kunna hänföras till att byggnader och anläggningar blir mer komplicerade, bl.a. beroende på att ny teknik används och att nya användningsområden blir aktuella. Skälet till att planer inte upprättas kan vara en prioriteringsfråga, men det kan också finnas andra skäl. Det är angeläget att dessa planer upprättas för att effektiva räddningsinsatser ska kunna genomföras, och det är också angeläget för insatspersonalens arbetsmiljö.

För verksamheter som beslutats som farlig verksamhet planerade kommunerna under 2008 att genomföra tillsyn vid 337 verksamheter. Utfallet blev 215 tillsynsbesök. Kommunerna uppger att tillsyn i många fall kombineras med kommunens tillsyn över brandskyddet. Det kan vara av intresse att diskutera hur tillsynen kan bedrivas. I rekvisitet för bestämmelserna om farlig verksamhet ligger att olyckan har inträffat. Bestämmelserna syftar till att möjliggöra effektiva räddningsinsatser och i det ligger bl.a. att varna allmänhet som befinner sig inom ett riskområde i ett tidigt skede. Det finns alltså ingen olycksförebyggande aspekt. Det är förberedande och vid räddningsinsatsen stödande åtgärder som avses. Rimligen bör de anläggningar som omfattas av bestämmelserna ha någon form av intern räddnings- eller nödlägesplan som sätts i drift vid olyckor eller överhängande fara för att en olycka ska inträffa. Kommunen å sin sida bör ha insatsplaner för olyckor vid verksamheterna. Med utgångspunkt från den för verksamheten upprättade riskanalysen och respektive planer bör sedan bedömas om effektiva räddningsinsatser kan genomföras. Om det vid en sådan bedömning konstateras att det finns brister, det kan t.ex. handla om behov av beredskap med personal från den aktuella verksamheten eller av utrustning för varning av allmänheten, bör en diskussion föras om det är rimligt att kommunen svarar för dessa merkostnader eller om det är den farliga verksamheten som bör svara för kostnaderna. Verksamhetens risker kan vara så speciella att en olycka innebär att de räddningsinsatser som behövs på ett väsentligt sätt skiljer sig från räddningsinsatser kommunen normalt kan behöva genomföra. I sådana fall kan det vara rimligt att företaget tillhandahåller eller bekostar den nödvändiga kompletteringen. Om inte en överenskommelse kan träffas har kommunen rätt att genom tillsyn lämna föreläggande som sedan kan prövas på vanligt sätt.

Farliga verksamheter är normalt verksamheter där flera myndigheter utifrån olika perspektiv har tillsynsansvar. När det gäller t.ex. Sevesoverksamheter har bl.a. länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket tillsynsuppgifter som har med olycksföre-



byggande och skadebegränsande åtgärder i verksamheten att göra. Kommunen har tillsynsuppgifter av förebyggande karaktär när det gäller brandskydd, men den tillsyn som kommunen har att hantera utifrån att verksamheten i LSO har beslutats som farlig verksamhet har ett helt annat syfte; nämligen att ge förutsättningar för effektiva räddningsinsatser. Det är alltså i grunden olika syften. För en helhetsbild och för att så långt möjligt underlätta för verksamheterna är det ändå angeläget att samverkan sker i tillsynen så långt det är möjligt.

Kommunen har, som framgått, de bästa förutsättningarna att bedöma vilken beredskap som behövs för effektiva räddningsinsatser och länsstyrelsen har genom sin breda kompetens förutsättningar att på ett allsidigt sätt bedöma risker vid olika verksamheter. Avsikten med att länsstyrelserna gavs uppgiften att besluta om vilka verksamheter som bör omfattas av bestämmelserna var att så långt det är möjligt få en någorlunda likvärdig bedömning över landet. Det här arbetet kan inte ske utan ett förtroendefullt samråd och samarbete mellan länsstyrelsen och kommunen.

Det har framförts att kommunerna borde ges möjlighet att ta ut avgift för tillsynsbesök vid tillsyn enligt bestämmelserna om farlig verksamhet. Som skäl har bl.a. angetts att kommunerna får lägga ner en hel del resurser för tillsyn och annat arbete när det gäller farlig verksamhet. Det är rimligt att planering av räddningsinsatser och tillsyn vid farlig verksamhet tar tid i anspråk. Formellt är det fråga om tillsyn, men innebörden är snarast en utredning och prövning av behovet avseende gemensam beredskap för en olycka vid berörd farlig verksamhet. Det kan också påpekas att ett argument för att avgift får tas ut för tillsynsverksamheten när det gäller brandskydd var att tillsynen i dessa fall inte bara tillgodoser samhällets krav på brandskydd utan även tjänar den enskildes intressen. Tillsynen över farlig verksamhet tillgodoser samhällets intressen men inte i lika hög grad den enskildes intressen då åtgärderna vid farliga verksamheter enligt LSO syftar till att begränsa skador i och utanför anläggningen vid en olycka.

## Bedömningar och förslag

Den eftersläpning som finns i länsstyrelsernas arbete med att enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor besluta om vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (farliga verksamheter) är inte tillfredställande. Länsstyrelserna ska, i enlighet med vad som följer av förordningen, fullfölja arbetet med att meddela beslut om farliga verksamheter.

MSB bör i sin tillsyn över länsstyrelserna ägna särskild uppmärksamhet åt denna fråga.

Länsstyrelserna bör ges stöd för uppgiften att besluta om de farliga verksamheterna. Det kan ske genom allmänna råd eller genom att handböcker utvecklas. Sådant stöd kan också bidra till att kriterierna för verksamheter som ska omfattas av bestämmelserna blir mera likvärdiga över landet. MSB bör ta fram sådant stöd för länsstyrelsernas arbete.

Samverkan mellan länsstyrelserna när det gäller frågor om farlig verksamhet bör utvecklas. Länsstyrelserna bedöms generellt sett ha den kompetens som behövs för att bedöma om verksamheter ska beslutas som farlig verksamhet enligt LSO. Hantering av dessa frågor förutsätter ett tvärsektorielt samarbete inom länsstyrelsen. Gränssättande kan vara att de resurser som respektive länsstyrelse har avsatt för uppgifter enligt LSO kan vara allt för knappa (se även avsnitt 5.7). Åtgärder behöver på sikt vidtas för att bestämmelserna om farlig verksamhet ska fungera som avsett. En del län har inte farlig verksamhet i någon kommun medan andra har flera kommuner där denna typ av verksamheter finns. Länsstyrelserna bör, när det gäller de kunskaper som hänger samman med bestämmelserna om farlig verksamhet i LSO, överväga ett utökat samarbete. Det kan vara så att det inte är nödvändigt att alla län har tillgång till sakkunskap inom detta område för att hantera dessa frågor. Det kan vara mera effektivt om länsstyrelserna samverkar. Samverkan finns redan, men den är på en annan nivå där t.ex. kriterier för

farlig verksamhet diskuteras. Det borde övervägas om inte denna samverkan kan utvecklas så att den sakkunskap inom LSO-området som behövs vad avser farlig verksamhet finns vid några länsstyrelser och att denna kunskap kan utnyttjas av övriga län.

MSB och länsstyrelserna bör ges i uppdrag att i samverkan utreda och lämna förslag till hur kompetensen hos länsstyrelserna kan ökas och hur samverkan mellan länsstyrelserna i denna fråga kan utvecklas (jämför även avsnitt 5.7).

I kommunernas tillsynsarbete avseende farlig verksamhet är det väsentligt att behoven av effektiva och samordnade räddningsinsatser beaktas och att tillsynen genomförs med regelbundna intervaller. Syftet med tillsynen är att skapa en tillräcklig beredskap för effektiva räddningsinsatser i och kring den farliga verksamheten.

Kraven i 3 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innebär att de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningstjänst ska redovisas.

Det är angeläget att medborgarna informeras om vilka risker som finns i en kommun. De farliga verksamheter som finns i en kommun, och vilka åtgärder som kommunen och verksamhetsutövaren vidtagit för att begränsa skador på människor och i miljön av de olyckor som kan uppstå, ska redovisas i kommunens handlingsprogram för räddningstjänst. Detta har inte fått genomslag och MSB och länsstyrelserna bör genom information och i tillsynsverksamheten verka för att kommunerna redovisar verksamheter som beslutats som farlig verksamhet i sina handlingsprogram.

De allmänna råd som Räddningsverket meddelat, Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet (SRVFS 2004:8), riktar sig huvudsakligen till ägare och verksamhetsutövare, och det var också avsikten enligt förarbetena. För att bestämmelserna ska fungera som avsett behövs det också stöd till kommunerna för att planera räddningsinsatser i allmänhet och särskilt hur dessa kan planeras vid olika slag av farlig verksamhet. Detta stöd bör också omfatta de kommunala planer för räddningsinsatser som ska utarbetas

för Sevesoverksamheter på den högre kravnivån enligt förordningen till LSO. MSB bör uppdatera och utveckla arbetet med insatsplanering och att lämna stöd till kommunerna i detta arbete. Området farlig verksamhet bör också utvecklas i MSB:s utbildningar.

Det har ifrågasatts om flygplatser ska omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Det finns andra bestämmelser som dimensionerar räddningstjänst vid godkända flygplatser. Räddningstjänstlagutredningen menade dock att det, med hänsyn till behovet av effektiva räddningsinsatser, bör finnas möjligheter till den avvägning mot samhällets resurser som föreskrifterna lämnar utrymme för. Det finns inte nu några skäl att föreslå ändringar.

Sevesodirektivet är i huvudsak implementerat i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Delar är dock som tidigare nämnts införda i lagstiftningen om skydd mot olyckor. Det gäller t.ex. bestämmelserna om olycksrapportering. Det finns i teorin en möjlighet att en anläggning som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor inte beslutas som farlig verksamhet av länsstyrelsen eller att ett sådant beslut överklagas och att överklagan bifalls. För att undvika att så sker föreslås att regeringen överväger om det kan tydliggöras, t.ex. genom en kompletterande bestämmelse till 2 kap. 3 § FSO att verksamheter som omfattas av Sevesolagen också omfattas av skyldigheterna enligt 2 kap. 4 § LSO.

## 5.6 Olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring

**Bedömning:** Det finns stora skillnader i hur kommunerna arbetar med olycksundersökningar, erfarenhetsåterföring och lärande på området skydd mot olyckor. Flertalet kommuner befinner sig i en utvecklingsfas. För att nå reformens intentioner behövs mer utbildning, information och stöd till kommunerna. Även samverkan mellan kommunerna behöver utvecklas i dessa frågor.

**Förslag:** I utbildningar för skydd mot olyckor bör inslag om lärande från olyckor lyftas fram och utökas.

Stöd och utbildning bör ges till länsstyrelserna för att underlätta deras användning av olycksundersökningarna som ett underlag i tillsynen av kommunernas arbete enligt LSO.

MSB bör verka för att de befintliga systemen med insatsrapporter, utökade olycksundersökningar och s.k. brandutredningar integreras i ett sammanhållet system.

Lagens förarbeten

### *Räddningsverksutredningen*

Räddningsverksutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1998:59) att den kommunala och statliga räddningstjänsten borde vara ansvariga för att utreda olycksorsak och olycksförlopp samt att analysera hur arbetet har fungerat vid en räddningsinsats. Erfarenheter fanns från Räddningsverkets projekt brandutredning som verket bedrivit i form av en försöksverksamhet i 15 kommuner. Syftet med projektet var att finna orsakssamband till bränder och beskriva hur brandförlopp utvecklats. Enligt Räddningsverksutredningen skulle det behöva utvecklas en metodik för att utvärdera räddningstjänstens insats och dess effektivitet med syfte att utveckla räddningstjänsten.

Räddningsverksutredningen lämnade förslag till ansvarsfördelning och bedömde att olycksförloppsutredningar, som utredningen föredrog att kalla dem, inte skulle leda till ökade kostnader för samhället mot bakgrund av att de skulle leda bl.a. till bättre resursanvändning, mindre olyckor och begränsade konsekvenser av olyckor.

Regeringen behandlade betänkandet i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) och bl.a. ansåg regeringen att det var viktigt att genom olycksförloppsutredningar bygga upp en kunskapsbank om åtgärder som kunde användas i det förebyggande skedet, i insatsskedet och i återställningsskedet.

### *Räddningstjänstlagutredningen*

Räddningstjänstlagutredningen delade Räddningsverksutredningens förslag och menade att olycksförloppsutredningar har stor betydelse för bedömningen av en räddningsinsats effektivitet och att de har betydelse för bedömningen av om ekonomiska resurser har använts rätt. Olycksförloppsutredningarna borde också ha betydelse för planering av räddningsinsatser, för bedömningen av vilka olycks- och skadeförebyggande åtgärder som behöver vidtas samt för bedömningen av åtgärder som vidtagits. Olycksförloppsutredningar borde vara ett led i kommunens riskinventerings- och riskanalysarbete och därmed ett underlag för arbetet med handlingsprogram. Det betonades att det med utgångspunkt från olycksförloppsutredningarna centralt bör byggas upp en kunskapsbank som bl.a. ska kunna användas av kommunerna i planerings- och analysarbetet.

Utredningen tog i sammanhanget upp de brandorsaksutredningar som ett antal kommuner årligen genomför på uppdrag av MSB. Dessa är fördjupade utredningar med syftet att bl.a. utreda brandorsaker. De olycksförloppsutredningar som föreslogs bli författningsreglerade borde kunna vara betydligt enklare och

behöver normalt inte vara särskilt komplicerade. Avsikten var att insatsen skulle dokumenteras och analyseras med utgångspunkt från hur komplex insatsen varit. I de enklaste fallen borde en anteckning i en rapport från insatsen vara tillräcklig, och i fråga om orsaken till olyckan borde det i de flesta fall vara tillräckligt med en fackmannamässig bedömning. Olycksförloppsutredningarna skulle, enligt förslaget, genomföras i skäligen omfattning. De resurser som avsätts för undersökningarna ska vara rimliga med hänsyn till olyckans komplexitet. Om en olycksförloppsutredning genomförs genom annan myndighets försorg, t.ex. polisen, kan kommunens utredning anpassas efter detta.

Avslutningsvis föreslogs att utbildningen för räddningstjänstpersonalen borde innehålla inslag som ger de kunskaper som är nödvändiga för att genomföra olycksförloppsutredningar och att det borde vara en uppgift för Räddningsverket att vägleda kommunerna i frågan. Beträffande kostnaderna menade utredningen att dessa vara svåra att uppskatta men delade den tidigare framförda uppfattningen att kostnaderna torde motsvaras av den vinst som utredningarna medför i form av kunskaps- och erfarenhetsåterföring som kan användas för att utveckla förebyggande åtgärder och räddningsinsatser.

#### *Regeringens bedömning*

Regeringen delade utredningens förslag och fastslog att lagen bör innehålla en skyldighet för kommunerna att se till att en olycka som föranlett en räddningsinsats ska undersökas för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Undersökningarna kommer att utgöra en del av den interna kvalitetssäkringen hos kommunerna och får därmed betydelse för bl.a. metodutveckling, planering för framtida räddningsinsatser, riskinventering och för de mål som ska anges i de kommunala handlingsprogrammen. Undersökningarna kommer också att utgöra en del av den statliga tillsynen då bedömningar ska göras

om kommunerna lever upp till de mål som anges i lag och handlingsprogram.

### Utveckling och erfarenheter

Bestämmelserna om att olycksundersökningar ska vara obligatoriska inom kommunal räddningstjänst trädde genom övergångsbestämmelser i kraft den 1 juli 2004. Räddningsverket har lämnat olika former av stöd. Inledningsvis samordnades de flesta aktiviteterna av det nationella centrum för lärande av olyckor (NCO) som då fanns inom Räddningsverket. Senare har inom verket och nu MSB utvecklats ett brett stöd från olika avdelningar. En bedömning av genomfört arbete visar att samordningen t.ex. med verkets utbildningar hade kunnat vara bättre och att det i denna fråga fortfarande finns en utvecklingspotential.

Av lagen framgår att en olycka, där en räddningsinsats genomförts, ska undersökas för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen genomförts. Av det följer att alla olyckor, som medfört en räddningsinsats från kommunens sida, ska undersökas. Vad som avses med ”i skäligen omfattning” har diskuterats i olika sammanhang, och i vissa fall tagits till intäkt för att enkla och okomplicerade olyckor och räddningsinsatser inte behöver undersökas, vilket alltså är en felaktig tolkning. Av förarbetena framgår att undersökningen ska genomföras med rimliga insatser och att den normalt sett inte behöver vara särskilt komplicerad. Insatsen ska dokumenteras och analyseras i proportion till hur svår och omfattande olyckan och insatsen varit, och i de enklaste fallen kan en anteckning i en rapport från insatsen vara tillräcklig. Detta torde vara det närmaste som går att komma en tolkning av begreppet ”i skäligen omfattning”.

Med tiden, när arbetet med olycksundersökningar har gett ytterligare erfarenheter, kommer det hos kommunerna att utvecklas en praxis för hur bredd och djup i undersökningarna



bör vara för olika typer olyckor och räddningsinsatser. Flera kommuner har också i sina handlingsprogram redovisat olika kriterier för i vilka fall s.k. utökade olycksundersökningar ska genomföras. I de flesta fall tar dessa kriterier sikte på den enskilda olyckans utfall och konsekvenser och mera sällan på räddningsinsatsen. Det kan vara så att till synes vanliga olyckor medför komplicerade räddningsinsatser där en mera noggrann olycksundersökning kan ge värdefulla erfarenheter som bidrar till ett lärande. Erfarenhetsutbyte mellan kommunerna är ett viktigt led i utvecklingen av arbetet med olycksundersökningar. De konferenser som MSB regelbundet anordnar bidrar till utvecklingen liksom att stöd, information och rena utbildningsinsatser, inom och vid sidan av den ordinarie utbildningen, också bidrar till utvecklingen.

Med utgångspunkt från lagstiftningen var inriktningen inledningsvis att underlätta det praktiska arbetet med olycksundersökningar för kommunerna. Sedan mitten av 1990-talet redovisar kommunerna, på frivillig grund, genomförda räddningsinsatser. Det sker genom att en insatsrapport fylls i och skickas till MSB för vidare bearbetning. Mallen för insatsrapporterna kompletterades för att ge möjlighet för kommunerna att direkt i rapporten dokumentera olycksundersökningarna. Kommunerna använder systemet och för de senaste fyra åren finns över 200 000 rapporter avseende olyckor eller tillbud i MSB:s databas. Hittills har inte någon djupare analys av de olycksundersökningar som dokumenterats i insatsrapporterna genomförts. Två enklare typer av analyser har dock gjorts, dels en statistisk beräkning av ifyllnadsgrad för fritextfält, dels en grov stickprovsundersökning av ett fyrtiotal insatsrapporter. Även om ifyllnadsgraden för fritextfält inte säger något om innehållet kan det noteras att det finns svag ökning av antalet rader som fyllts i under de senaste åren. Det är sannolikt att det finns viss information i insatsrapporterna som är relevant från ett olycksundersökningsperspektiv, och en bedömning är att det oftast handlar om ändamålsenlig information. Den stickprovsundersökning som genomförts visar t.ex. för allvarliga trafik-

olyckor och mindre skolbränder att de i stort innehåller relevant information och även förslag till förbättringsåtgärder.

Den stora volymen av insatser omöjliggör annat än övergripande kvantitativa analyser på nationell nivå för det stora flertalet insatser. De kvalitativa uppgifterna är dock användbara för en analys i den enskilda kommunen eller räddningstjänstförbundet, och det var också det som i första hand var avsikten; att undersökningarna skulle vara ett underlag för lärandet på lokal nivå. Undersökningarna kan också vara användbara om de sammanställs regionalt, och det finns idag initiativ i landet att starta regionala centra för lärande av olyckor. En utveckling med flera regionala centra, där analyser genomförs i första hand för användning regionalt men också för vidarebefordran och sammanställning på central nivå, kan bidra till att resultaten av olycksundersökningarna kan tas tillvara på ett bättre sätt.

I ett tidigt skede efter lagens ikraftträdande genomfördes ett utvecklingsprojekt med syftet att utveckla process- och metodkunskap. Målsättningen var att stödja kommunernas utvecklingsarbete och att lämna förslag till hur en nationell erfarenhetsåterföring skulle kunna ske. I projektet, där fyra kommuner deltog, anordnades utbildningar och konferenser samt utarbetades en handbok. I projektet myntades begreppet "utökade olycksundersökningar" som en benämning på de undersökningar för vilka det inte kan anses tillräckligt med en dokumentation i insatsrapporten. En sådan mindre mängd av mer fördjupade rapporter bör kunna analyseras även på central nivå. Som fortsättning anordnades under 2006-2007 ett projekt om utökade olycksundersökningar. Ambitionen var att ta tillvara erfarenheter från det tidigare projektet och att på bred front få igång arbetet med olycksundersökningar i kommunerna. En viktig del var att stimulera kommunerna att genomföra utökade olycksundersökningar och att leverera dessa till Räddningsverket för att en nationell kunskapsbank skulle kunna byggas upp. På de rapporter som skickades in lämnades en återkoppling. Inom ramen för projektet har tre konferenser genomförts med drygt ett hundratal medverkande vid varje konferens. Som följd

etablerades bl.a. ett kontaktnät hos de kommunala räddningstjänsterna.

Inom ramen för projektet utvecklades också en kurs om fyra dagar som syftar till att ge kunskaper i processer och metoder för olycksutredning. I kursen, som genomförts vid ett flertal tillfällen, har ca 150 personer från den kommunala räddningstjänsten deltagit. Även andra utbildningar har utvecklats och etablerats, en del innan bestämmelsernas tillkomst och andra som ett resultat av dessa. Inom brandutredningsområdet genomförs sedan 1995 i regi av Sveriges Kriminaltekniska Laboratorium en utbildning om 14 dagar, där under åren totalt ca 160 deltagare har kommit från kommunerna. Det genomförs dessutom med viss regelbundenhet grundkurser och påbyggnadskurser om vardera en vecka. Andra kortare utbildningar är bl.a. kurser om datainsamling och databehandling.

I den ordinarie utbildning som MSB bedriver ingår utbildning om olycksundersökningar i förhållandevis liten omfattning i SMO-utbildningen, som är den tvååriga utbildning som leder fram till examen i brand- och säkerhetsarbete. I de olika stegen för utbildning till räddningsledare ingår vissa inslag av olycksundersökning och användning av insatsrapport.

En kurs i kvalificerad olycksutredningsmetodik, 7,5 hp, genomförs av Karlstad universitet sedan ett antal år. Från den kommunala räddningstjänsten har ett 30-tal personer genomgått utbildningen.

MSB har en viktig roll att samordna arbetet med olycksundersökningar; dels kommunernas arbete, dels det arbete som sker kring olycksutredningar hos olika statliga myndigheter. Ett 15-tal sakkunniga ingår i en nationell referensgrupp som drivs av MSB. Gruppen arbetar aktivt med att ta fram stöd för olycksutredningsverksamheten i landet.

## Diskussion

För att kommunernas arbete med olycksundersökningar ska utvecklas och bli ett underlag för lärande från olyckor finns det skäl att se över och utöka inslagen i grundutbildningen inom området skydd mot olyckor. För att dels öka kunskapen men även förståelsen för nyttan med olycksundersökningar, som en del i ett lärande från olyckor, bör det övervägas om inte området bör ingå i samtliga grundutbildningar som MSB svarar för. Vidareutbildning i form av kortare och längre utbildningar bör också fortsatt utvecklas.

För att vägleda kommunerna har, som framgått ovan, flera insatser genomförts. Det har också diskuterats om allmänna råd om olycksundersökningar bör tas fram. Från vissa håll har framhållits att allmänna råd skulle vara ett sätt att öka kvaliteten på olycksundersökningarna. I diskussionen har framförts att kunskaperna och erfarenheterna om hur kommunerna bör arbeta med olycksundersökningar behöver utvecklas innan sådana allmänna råd tas fram, och ett annat argument mot att ta fram allmänna råd har varit att kommunerna inte bör känna några låsningar i sitt arbete med att utveckla arbetet med olycksundersökningar. En handbok om olycksundersökningar togs fram 2005, och senare har en handbok om uppföljning och utvärdering på lokal nivå publicerats.

Räddningsverket och MSB har erbjudit kommunerna att skicka in sina utökade undersökningar. Motivet är att få underlag för utvecklingsarbete och möjlighet att återkoppla till utredarna samt att genomföra övergripande analyser för återföring i ett nationellt lärande. Under perioden 2005-2008 har närmare 200 undersökningar skickats in. Antalet olycksundersökningar som skickades in till Räddningsverket var lågt under 2005 för att under 2007 och 2008 ha uppgått till ett 60-tal per år. Under år 2005 var det sju kommuner som skickade in sina undersökningar till Räddningsverket. Denna siffra har stadigt ökat och under 2008 skickade 26 kommuner in sina genomförda olycksunder-

sökningar. Kvaliteten på rapporterna har ökat och rapporterna innehåller vanligen förslag till åtgärder.

Det finns exempel på hur erfarenheter från olycksundersökningar har bidragit till förbättrande åtgärder. Efter en undersökning av en brand i ett större parkeringsgarage genomfördes i en kommun utbildningar och taktiska förändringar i insatsarbetet med syftet att vara bättre förberedda vid en liknande olycka. Vid en brand i en motsvarande anläggning två år senare visade det sig att de åtgärder som vidtagits bidrog till att insatsen fungerade bättre. I en annan kommun undersöktes ett antal trafikolyckor på samma vägsträcka. Kontakter med bl.a. Vägverket har lett till att säkerhetshöjande åtgärder har vidtagits.

Aktiviteten i de fyra försökskommunerna som deltog i det inledande projektet speglar utvecklingen. Flera kommuner insåg tydligt nyttan med undersökningarna och startade upp arbetet, medan andra insåg värdet men saknade resurser för arbetet; alternativt att det fanns andra prioriteringar som bedömdes viktigare. Uppföljningar visar att kommunerna årligen har genomfört mellan 1100-1400 utökade olycksundersökningar. År 2008 genomförde kommunerna 1357 utökade olycksundersökningar varav 472 var inom ramen för det s.k. brandutredarprogrammet. Av statistiken för 2008 framgår dessutom att en kommun svarade för närmare 400 utökade olycksundersökningar och att tio kommuner svarade för drygt hälften av undersökningarna. Ett 60-tal kommuner genomförde inte någon utökad olycksundersökning. Merparten av kommunerna har lagt fast rutiner för hur olycksundersökningar ska genomföras. År 2008 uppgav 153 kommuner/räddningstjänstförbund att de har rutiner för olycksundersökningar, medan 39 uppgav att de inte hade det.

Det finns alltså skillnader mellan kommunerna, och flertalet av kommunerna befinner sig i en utvecklingsfas. För att få systemet att fungera i samtliga kommuner, och att det därmed ska kunna bidra till avsedd utveckling, behövs utbildning, information och stöd.

För att undersökningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma bör de ha lett till positiva effekter. Det är inte möjligt att nu göra värderingen om systemet med olycksundersökningar har varit kostnadseffektivt. Systemet är ännu för nytt och har heller inte fått tillräckligt genomslag. Vi kan konstatera att det i några fall har lett till förslag om förbättrande åtgärder. En djupare analys av effekter i termer av kostnad/nytta bör genomföras när ytterligare tid har gått.

Olycksundersökningarna har ännu inte blivit en del av den statliga tillsynen för bedömningar om kommunerna lever upp till de mål som anges i lag och handlingsprogram. Till detta finns flera skäl, bl.a. att kommunernas arbete med olycksundersökningar fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsperiod. Länsstyrelserna ska i tillsynen se till att kommunerna genomför olycksundersökningar och de kan också använda undersökningarna som ett verktyg i tillsynen. Som framgår av avsnitt 5.7 har antalet olycksundersökningar som länsstyrelserna tar del av ökat, och under 2008 fick länsstyrelserna del av 148 undersökningar. Arbetet med att använda olycksundersökningarna i den statliga tillsynen är under utveckling och det kommer att ta ytterligare några år innan de fullt ut blir det verktyg i tillsynen som avsågs.

Att undersöka och dokumentera det som hänt under en räddningsinsats i form av en rapport är ett första steg i en läroprocess. Det kan inte likställas med att ett genuint lärande ägt rum. Lärande från inträffande händelser kan i strikt mening endast sägas ha skett när de vunna erfarenheterna påverkar framtida beteende i liknande situationer. Det finns en risk att undersökningarna begränsas till själva olycksundersökningen. Med syftet att studera vad som begränsar eller främjar lärande från räddningstjänstens insatser och övningar genomförde två forskare en studie under 2007 på uppdrag av Räddningsverket. Under ett halvår deltog forskarna i kommunal räddningstjänstverksamhet. Bland annat genomfördes intervjuer med brand- och ledningspersonal vid tre kommunala räddningstjänster.

Resultaten blev delvis nedslående. Forskarnas tydliga slutsats var att den organisatoriska strukturen, med skiktade personal-kategorier som delvis saknade tillit och respekt för varandra, utgjorde ett grundläggande hinder för ett utvecklat organisatoriskt lärande. Forskarna varnade för att förväxla lärande med ”att fylla i utvärderingsblanketter på en ytlig teknisk nivå” och gav ett antal rekommendationer. Bland annat föreslog de att inslag om lärande från olyckor bör förstärkas i utbildningen. Vikten av att lära av insatser bör betonas och kompletteras med kunskap om bl.a. säkerhetskultur. Vidare föreslogs, för att komma tillrätta med den problematik som det innebär att kritiskt granska den egna verksamheten, att kommunerna bör överväga att använda sig av utvärdering där olika arbetslag följer och kommenterar varandras arbete, alternativt att tillämpa helt oberoende utvärderingar, med från den egna organisationen fristående utvärderare.

Vid de hearingar som genomförts med kommunala företrädare har kommunerna själva ansett att de behöver förbättra förmågan att lära från olyckor. De har själva pekat på svårigheterna med att kommunicera erfarenheter. Det har framkommit att arbetet med olycksundersökningar har påbörjats i de flesta kommuner, men att det finns skillnader i hur långt kommuner har kommit i arbetet. Från mindre kommuner har framhållits att arbetet med olycksundersökningar är en resursfråga, vilket försvårar arbetet i kommuner med huvudsakligen deltidsanställd räddningstjänstpersonal.

På en del håll har utvecklats regionala grupper för lärande från olyckor medan det på andra håll pågår arbete med bilda sådana grupper. Det har också framförts att det blir kontraproduktivt med MSB:s brandutredningar och skyldigheterna att genomföra olycksundersökningar. Kommunerna får viss ersättning av MSB för att genomföra brandutredningar och det kan innebära att intresset och resurserna fokuseras till dessa, vilket kan vara till nackdel för arbetet med olycksundersökningar.

## Bedömningar och förslag

I uppföljningen har konstaterats att det finns skillnader i hur långt kommunerna kommit i arbetet med olycksundersökningar. Flertalet av kommunerna befinner sig i en utvecklingsfas. För att få systemet att fungera i samtliga kommuner, och att det därmed ska kunna bidra till avsedd utveckling, behövs utbildning, information och stöd. Detta är en uppgift i första hand för MSB men länsstyrelserna kan också bidra bl.a. i samband med tillsyn.

Det finns skäl att se över och utöka inslagen om lärande från olyckor i grundutbildningen. Vidareutbildning i form av kortare och längre utbildningar bör fortsatt utvecklas. MSB bör vidare lämna stöd som uppmuntrar till att lokala lärprocesser startas upp, t.ex. genom att utveckla en metodik för detta. Metodiken kan även användas i samband med utbildningen på myndighetens skolor.

MSB bör följa utvecklingen inom området och överväga om ytterligare handböcker eller allmänna råd bör tas fram.

Det är också önskvärt med ett mer sammanhållet system för dokumentation, insamling och analys av kommunernas olycksundersökningar. MSB bör eftersträva att de befintliga systemen, med "insatsrapporter", "utökade olycksundersökningar" och s.k. brandutredningar integreras i ett gemensamt system. En sådan utveckling kan ge bättre överblick och analysmöjligheter såväl på lokal och regional nivå som på nationell nivå, samtidigt som den kan effektivisera den administrativa hanteringen.

MSB bör också stödja initiativ till regionala centra för lärande från olyckor. Sådana centra bör underlätta arbetet att centralt utveckla en kunskapsbank som kan användas av kommunerna i planerings- och analysarbetet. Samverkan i regionala centra kan också vara ett stöd för arbetet med olycksundersökningar för inte minst mindre kommuner.

Slutligen bör MSB, inom ramen för sin tillsynsvägledning till länsstyrelserna, genom utbildning och stöd underlätta för länsstyrelserna att använda olycksundersökningarna som ett underlag i tillsynen över kommunerna.



## 5.7 Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet

**Bedömning:** De av länsstyrelserna avsatta resurserna för tillsyn enligt LSO bedöms i flertalet fall inte vara tillräckliga. Varje länsstyrelse bör avsätta tillräckliga resurser för tillsynen enligt LSO.

**Förslag:** Regeringen bör ge länsstyrelsen i uppgift att i sin årsredovisning redovisa förmåga, inklusive resurser för det tillsynsarbete som följer av LSO.

Samverkan mellan länsstyrelserna när det gäller tillsynsarbetets genomförande bör utökas och utvecklas. MSB och länsstyrelserna bör ges i uppdrag att gemensamt ta fram förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla länsstyrelsernas kompetens och förmåga att genomföra tillsyn.

MSB bör fortsatt stödja länsstyrelserna i tillsynsarbetet med särskild sakkunskap och metodstöd som bidrar till effektiv tillsyn.

### Lagens förarbeten

#### *Räddningsverksutredningen*

Räddningsverksutredningens bedömning var sammanfattat att statens tillsyn inte borde utgå från de dåvarande räddningstjänstplanerna. Planerna var, enligt utredningen, kommunens dokument som de själva hade ansvar för att följa upp och utvärdera att de efterlevs. Den statliga tillsynen borde enligt Räddningsverksutredningen garantera att kommunerna i sin planering uppfyller statligt fastställda krav på verksamheten. Vidare ansåg utredningen att länsstyrelserna ska företräda staten på ett samlat sätt gentemot kommunerna när det gäller tillsynen.

Utredningen ansåg att i frågor där länsstyrelsens kompetens inte var tillräcklig borde Räddningsverket lämna stöd. Samverkan

mellan länsstyrelserna borde utvecklas och det kunde övervägas om en specialisering borde ske mellan länsstyrelserna.

### *Räddningstjänstlagutredningen*

Utredningens förslag om tillsyn, i förhållande till regeringens ställningstaganden, bör ses mot bakgrund av att utredningen lämnade sitt delbetänkande i januari 2002 och att Tillsynsutredningen lämnade sitt delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarens uppdrag (SOU 2002:14) i februari samma år. Huvudfrågan i regeringens direktiv (2000:62) för Tillsynsutredningens arbete var hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument, som bättre bidrar till kontrollen och genomförande av demokratiskt fattade beslut. Tillsynsutredningens slutbetänkande Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) lämnar bl.a. förslag till en tillsynslag. I denna definieras tillsyn som en oberoende och självständig granskning, som syftar till att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift, och av särskilda villkor som meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Tillsynsutredningen redovisade en betydligt striktare syn på tillsyn än vad Räddningstjänstlagutredningen gjorde.

Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet skulle, enligt Räddningstjänstlagutredningen, avse en bedömning av om kommunerna i sin verksamhet inom det förebyggande området och räddningstjänsten lever upp till målsättningen att tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande och likvärdig säkerhet. Tillsynen skulle ha karaktären av uppföljning, utvärdering, information och rådgivning samt bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. Utredningen ansåg vidare att staten inte ska använda sanktioner i sin tillsyn mot kommunen.

Tillsynen ska enligt utredningen syfta till en likvärdig utveckling och att likvärdiga förhållanden, med beaktande av lokala förhållanden, råder i landets alla delar inom räddningstjänstområdet. Utgångspunkten för den statliga tillsynen är att verksamheten uppfyller de krav som ställs i form av mål, och att den därmed ger medborgarna ett likvärdigt skydd mot olyckor. Tillsynen ska avse resultatet och inte metoderna för att uppnå resultatet. Kommunens egenkontroll ska ta sikte på om såväl nationella mål som i handlingsprogram uppsatta mål uppfylls. Handlingsprogrammet ska enligt utredningen ligga till grund för den statliga tillsynen. Med detta kommer kommunens egenkontroll indirekt att omfattas av den statliga tillsynen. Utredningen påpekade också att länsstyrelsernas tillsynsuppgifter bedöms öka och ställa större krav på kompetens, och det innebär att det blir nödvändigt med en utökad samverkan mellan olika län i tillsynsfrågor.

#### *Regeringens ställningstagande*

Regeringen ställde sig i huvudsak bakom utredningens förslag. Regeringen delade dock inte utredningens uppfattning att tillsynsverksamheten borde ha en bredare funktion och inkludera rådgivning, information, utvärdering och uppföljning. Utredningen ansåg att de statliga tillsynsmyndigheterna inte ska ha tillgång till sanktioner som t.ex. föreläggande och vite. Regeringen delade inte den uppfattningen. I de fall en kommun kan ha underlåtit att vidta åtgärder mot enskild inom brandskyddsområdet så bör frågan i första hand lösas genom dialog mellan den statliga tillsynsmyndigheten och kommunen. Om inte någon lösning nås måste dock den statliga tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ingripa och då också ha tillgång till sanktionsmedel.

Regeringen delade uppfattningen att några sanktioner inte ska vidtas mot en kommun när det gäller de skyldigheter som kommunen har enligt lagen i sin egenskap av kommun. Utgångs-

punkten är att kommunen vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete.

Regeringen anser att det kan finnas inslag av rådgivning i tillsynen för att se till att lagstiftningens mål ska uppnås. Rådgivning, information och stöd bör dock inte innefattas i lagens definition av tillsyn. För att markera detta bör sådana insatser regleras separat och skiljt från tillsynen. Reglerna om rådgivning och information till den enskilde kan också ses som ett inslag i den nya ordningen som ersätter brandsyn (se avsnitt 5.1).

Regeringen konstaterar att en lagstiftning med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Detta ställer ökade krav särskilt på länsstyrelserna och på en nödvändig samverkan mellan länen. Länsstyrelsernas tillsyn ska, som utredningen föreslog, syfta till en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet med hänsyn tagit till lokala förhållanden. Den ska inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till nationella mål och verksamhetsmål i lagen och verksamhetsmål som satts upp i de kommunala handlingsprogrammen. Ett inslag i tillsynen är uppföljning av den egenkontroll som kommunerna har att göra, och enligt regeringen blir ett visst inslag av uppföljning och utvärdering ofrånkomligt i den statliga tillsynen. Regeringen pekar också på att det är viktigt att från tillsynen skilja bedömningar som inte har sin grund i direkta krav i lagen.

Liksom utredningen framhåller regeringen att den statliga tillsynen ska avse resultatet och inte metoderna för att uppnå resultatet. Kommunernas handlingsprogram är en utgångspunkt för tillsynen, men regeringen pekar också på att det finns en rad speciella skyldigheter som ska ingå i tillsynen.

Länsstyrelserna ska, bl.a. för bedömningar av om nationella mål är uppfyllda, kunna påräkna stöd i tillsynen från Räddningsverket.

## Diskussion

Statens tillsyn ska syfta till en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet med hänsyn tagen till lokala förhållanden. Tillsynen ska inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till direkta krav enligt lagen, dels nationella mål och verksamhetsmål angivna i lagen, dels egna mål som i handlingsprogrammen beslutats med utgångspunkt från de mål som anges i lagen. Tillsynen bör också ta sin utgångspunkt i den egenkontroll som kommunerna har att genomföra.

Från och till uppkommer diskussioner bland företrädare för den kommunala räddningstjänsten om begreppet likvärdig och vad ett likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn till de lokala förhållandena innebär. Arbetsgruppen har belyst denna fråga under avsnitt 5.3. Målet i lagen ska ses som riktningsgivande och fokuserar på ett över hela landet likvärdigt skydd. Utgångspunkten är att kommunen vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete, och i detta ligger en ständig strävan till förbättring av verksamheten som i sig tvingar till förnyelse och ger ett ökat värde för medborgarna. Länsstyrelsens tillsyn, med ett regionalt perspektiv, i kombination med MSB:s övergripande nationella perspektiv, bidrar till att utvecklingen över hela landet steg för steg närmar sig ett likvärdigt skydd mot olyckor.

Kommunernas egenkontroll är en förutsättning för att länsstyrelsernas tillsyn ska kunna inriktas mot målen i stället för mot medlen för att nå målen. Erfarenheterna från länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna visar att några få kommuner genomför en egenkontroll som kan vara en utgångspunkt för tillsynen. Utfallet av egenkontrollen är beroende av hur verksamheten styrs. Tillsynen över verksamheten kommer att utföras på den nivå kommunen har valt att styra verksamheten. Om styrningen tar sikte på resurser kommer tillsynen att ligga på den nivån och likvärdigheten kommer att handla om resursjämförelser. Om styrningen utvecklas till att också handla om åtgärder kommer bedömningar i tillsynen att inriktas på jämförelser av resurser

och åtgärder. Styrning i form av att beskriva en önskvärd situation och servicenivå för medborgarna bör innebära att bedömningarna i tillsynen, av ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, kommer att handla om kommunens strävan att anpassa den egna verksamheten och att öka värdet för brukarna.

Det pågår en utveckling och den kommer sannolikt på sikt att leda till att kommunerna har fungerande system för en egenkontroll över hela sin verksamhet inom räddningstjänstområdet. Det bör i sin tur leda till att egenkontrollerna, som avsikten var, på ett bättre sätt kan ligga till grund för länsstyrelsernas tillsyn. Till dess kommer tillsynen att bli en kombination av tillsyn över målstyrd verksamhet och tillsyn över detaljer. Kommunala tjänstemän inom räddningstjänstområdet har påpekat att länsstyrelsernas tillsyn, enligt deras uppfattning, är för mycket inriktad på detaljer snarare än på uppföljning av verksamhetens resultat i förhållande till målen. Bland annat uttryckte SKL:s sakkunniga inom räddningstjänstområdet den åsikten under en konferens i Örebro i år. Det är angeläget att utvecklingen fortsätter på området, och ett sätt att påskynda denna utveckling är att verktyg skapas och att stöd ges för att kommunerna ska kunna genomföra egenkontroll inom verksamhetsområdet.

Länsstyrelsernas tillsynsuppgifter griper över flera områden och enligt ett regeringsuppdrag Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (Fi2008/3093) sysselsätts närmare 300 årsarbetskrafter inom länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

I redovisningen av regeringsuppdraget, som genomförts av länsrådet Magnus Holgersson, redovisas problem, knäckfrågor och förslag. Flera av de problem som framgår av redovisningen är kända när det gäller länsstyrelsernas tillsyn inom området skydd mot olyckor. Exempel är att variationerna mellan länen är stora, t.ex. i fråga om resurser för tillsynen. Andra exempel som är väl kända inom området skydd mot olyckor, som i ett länsstyrelseperspektiv får betraktas som ett litet område, är att

verksamheten är störningskänslig vid vakanser och att det i vissa fall tar tid att bygga upp kompetens inom området hos länsstyrelserna. En tredje brist som redovisas i rapporten är att det saknas nödvändig specialistkompetens inom t.ex. tekniskt komplicerade tillsynsområden. Bland de förslag som lämnas i rapporten finns t.ex. att resurser för tillsyn ska vara riktade mot uppgiften och förslag om koncerntänkande inom länsstyrelseområdet. I det sistnämnda ingår bl.a. förslag om att koncentrera uppgifterna inom ett tillsynsområde till en, ett par eller flera länsstyrelser. En annan modell som redovisas är att experter med nationellt serviceansvar placeras på vissa länsstyrelser. Förslagen handlar bl.a. om att stärka länsstyrelsernas roll som tillsynsorgan, om kunskapsuppbyggnad och till stora delar om ökad samverkan mellan länen.

Uppföljningar om länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor har genomförts sedan 2006. Uppgifter om respektive länsstyrelse före och efter år 2006 finns också i anteckningar i protokoll från tillsynsbesök som Räddningsverket respektive MSB har genomfört hos länsstyrelserna. Under perioderna 2004-2005 respektive 2007-2008 åtgick mycket tid för länsstyrelsernas samråd med kommunerna om handlingsprogram. Samråden har enligt länsstyrelserna gett mindre utrymme för tillsynsbesök hos kommunerna. Länsstyrelserna har dock mer eller mindre kontinuerlig kontakt med kommunerna inom räddningstjänstområdet, t.ex. inom de regionala råden för krishantering och skydd mot olyckor, genom övnings- och utbildningsinsatser samt genom kontakter i särskilda frågor. Den kännedom som länsstyrelserna får om räddningstjänstverksamheten i kommunerna är självfallet värdefull som grund för de tillsynsinsatser som genomförs.

Under år 2007 genomförde länsstyrelserna tillsynsbesök vid 39 kommuner/förbund. Det fanns 202 räddningstjänstkommuner år 2007. Tillsynsbesöken under 2007 fördelades på 15 län. För år 2008 planerade länsstyrelserna att genomföra tillsynsbesök i 60 kommuner/förbund. Resultatet blev att tillsynsbesök genomfördes i 50 kommuner.

För innevarande år, 2009, planeras 68 tillsynsbesök. Sett över ett antal år är det rimligt att utgå från att i storleksordningen 40-50 tillsynsbesök genomförs årligen. Det innebär att en kommun besöks ungefär en gång per mandatperiod för tillsynsbesök, medan det däremellan förekommer kontakter och dialoger t.ex. vid samråd om handlingsprogram. Länsstyrelsepersonalen anger ofta resursbrist som skäl till att tillsynsbesök inte hinner genomföras i den omfattning som är önskvärd, och att prioriteringar ständigt måste göras.

Personalsituationen vid länsstyrelserna för arbetet med skydd mot olyckor varierar mellan länen. Det gör självfallet arbetsuppgifterna också, beroende av t.ex. antal kommuner och förekomsten av i första hand kärnkraftverk inom länen. Oavsett ett läns storlek och risker krävs dock grundläggande personalresurser och kompetens för verksamheten inom räddningstjänstområdet inom varje län, och denna kärna av resurser och kompetens bör vara förhållandevis likartad i länen. En jämförelse mellan länen visar dock att det finns olika förutsättningar. För år 2006 redovisade länsstyrelserna de resurser som fanns för att hantera länsstyrelsernas uppgifter enligt LSO. I genomsnitt hade länsstyrelserna 1.04 årsarbetskrafter och den länsstyrelse som redovisade minst resurser redovisade 0.2 årsarbetskraft medan det län som avsatte flest resurser hade 3.5 årsarbetskrafter. Om man undantar län med kärnkraftverk redovisas ett genomsnitt av 0.74 årsarbetskrafter och flest resurser hos en länsstyrelse som förfogar över 1.19 årsarbetskrafter. Storleksordningen på dessa siffror är ungefär samma för åren 2007 och 2008. Redovisat på ett annat sätt kan vi se att det totalt avsattes 6.75 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna år 2007 för uppgifter som hör samman med tillsyn enligt LSO mot kommunerna. Under 2008 hade denna numerär minskat till 5.65.

För arbetsuppgifter av karaktären samverkan, stöd, övningar och information till kommunerna avsatte länsstyrelserna 6.1 årsarbetskrafter under 2007 och 8.5 årsarbetskrafter under 2008. För att göra bilden fullständig redovisas också att länsstyrelserna sammantaget avsatte 10.3 årsarbetskrafter för uppgifter som



hänger samman med länsstyrelsernas ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och sanering efter sådana utsläpp. Cirka 7 av dessa årsarbetskrafter fanns i de tre länen som har kärnkraftverk, d.v.s. Hallands, Kalmar och Uppsala län.

För uppgifter enligt LSO, med undantag för uppgifterna i fråga om räddningstjänst- och saneringsansvar vid utsläpp av radioaktiva ämnen, disponerade alltså länsstyrelserna sammantaget ungefär 13 respektive 14 årsarbetskrafter under åren 2007 respektive 2008. Utöver tillsynsuppgifter ingår att planera för övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser och uppgifter av samordnings- och informationskaraktär, t.ex. att driva regionala råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, samt att driva och stimulera andra samverkans- och samordningsfrågor inom området.

I det perspektivet och med de stora förväntningarna på länsstyrelsernas personal från kommunerna, och i viss mån även från MSB, framstår det som närmast en omöjlig uppgift som läggs på enskilda handläggare inom området vid en länsstyrelse. Uppgifterna sammantagna blir omöjliga att lösa med begränsade resurser. Tillsynsuppgiften kräver breda kunskaper om lagen och om verksamheten skydd mot olyckor för att skapa förtroende och tillit hos kommunerna. Trots kompetensutvecklingsinsatser och liknande från MSB blir det dock med nuvarande resurser som finns avsatta för verksamheten hos länsstyrelserna, en svår uppgift för den aktuella personalen, även om de generellt sett har ett stort engagemang i sitt arbete. Till bilden ska också läggas att personalomsättningen hos länsstyrelserna inom det aktuella området har varit stor under senare år. Utan att pensionsavgångar inräknas har under perioden mellan januari 2005 och januari 2009 drygt 15 personer slutat som handläggare av LSO-frågor vid länsstyrelserna. Detta ställer också stora krav på introduktions- och kompetensutvecklingsinsatser.

Även om de uppgifter avseende årsarbetskrafter som redovisats inte gör anspråk på att vara helt fullständiga, det finns andra uppgifter som utförs och som hänger nära samman med

LSO, t.ex. inom krisberedskapsområdet, så ger de ändå en bild och en tendens. Detta ska ställas mot en lagstiftning med nationella mål som statligt styrmedel och som ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Att uppgifterna är komplicerade och kräver tillgång till erfarenhet och kompetens, tar sig, när denna inte upplevs räcka till, uttryck i att länsstyrelsepersonal, liksom i vissa fall personal i kommunerna, uttrycker önskemål om bl.a. fler allmänna råd.

De resurser som finns för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna enligt LSO är, som framgått, begränsade. Det är heller inte sannolikt att resurserna – utan att särskilda åtgärder vidtas – kommer att öka, åtminstone inte i närtid. De fem till sju årsarbetskrafter som finns totalt hos samtliga länsstyrelser för tillsynsverksamhet kommer utan särskilda insatser att fortsatt vara på den nivån. Det handlar då om att hitta metoder och fungerande arbetssätt genom ökad samverkan inom respektive länsstyrelse, mellan länsstyrelser, och mellan länsstyrelserna och MSB. Den ökade samverkan inom länen bör i första hand vara mellan uppgifterna att genomföra uppföljning enligt lagen (2006:554) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt tillsynsuppgifterna enligt lagen om skydd mot olyckor. Det finns även andra områden inom länsstyrelsernas tillsynsverksamhet som är näraliggande och där samverkan i vissa fall sker och i vissa fall bör kunna ökas. Till exempel kan det gälla inom miljöområdet och Sevesolagens område.

Inom området skydd mot olyckor finns samverkan mellan länen i tre regioner: Norr, Mitt och Syd. Det förekommer regionala träffar där MSB medverkar. Mera sällan förekommer samverkan mellan två län vid tillsyn hos en enskild kommun. Samverkan har inte utvecklats så långt att en specialisering har etablerats. Frågan om ökad samverkan mellan länen och eventuell specialisering lyftes i Räddningsverksutredningen och har sedan återkommit i betänkanden och propositioner efter det.

En ökad samverkan mellan länsstyrelserna som kan ge förutsättningar för en mer likvärdig tillsyn över landet skulle

kunna vara att länsstyrelserna, med bibehållet ansvar för respektive länsstyrelse, samverkar genom att några länsstyrelser bistår övriga med stöd vid planering och genomförande av tillsyn.

Regeringens uppfattning i propositionen till lagen var att olycksundersökningar bör vara en del i länsstyrelsernas tillsyn då bedömningar ska göras om kommunerna lever upp till de mål som anges i lag och handlingsprogram. Under år 2006 efterfrågade sju länsstyrelser rapporter från kommunala olycksundersökningar, varav en länsstyrelse begärde in samtliga olycksundersökningar från kommunerna. I sistnämnda fallet inkom ingen undersökning medan de övriga sex länen fick ta del av 16 undersökningar. År 2007 begärde några fler länsstyrelser att få ta del av undersökningar och resultatet blev att 15 undersökningar skickades in från kommunerna. För år 2008 var det nio län som begärde in olycksundersökningar och resultatet blev att 148 skickades in, en väsentlig ökning med andra ord. MSB har vid konferenser och utbildningstillfällen lämnat information om olycksundersökningar och hur de kan användas i tillsynen, men det behöver utvecklas metodstöd och vägledning för hur undersökningarna kan bli ett medel för att bedöma om kommunerna når upp till de mål som anges i lag och handlingsprogram.

Frågan om länsstyrelsens möjlighet att vidta sanktioner mot en kommun som, i egenskap av kommun, inte når upp till skyldigheterna enligt lagen om skydd mot olyckor har från olika håll lyfts vid olika tillfällen. Skälen för att sanktioner inte bör vidtas är, enligt regeringen, att kommunen vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete. Länsstyrelsens ansvar på regional nivå kan ses som en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar och det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därför alltid ytterst av regeringen. Den sanktionsmöjlighet som finns om en kommun, enligt en länsstyrelses bedömning, inte svarar upp mot skyldigheterna i LSO, är att länsstyrelsen kan uppmärksamma MSB på att allvarliga brister föreligger i kommunens

räddningstjänstverksamhet eller förebyggande verksamhet. MSB har då, som expertmyndighet med nationell överblick, att göra en bedömning av det underlag som länsstyrelsen redovisat. MSB kan sedan göra en framställan till regeringen om att regeringen ska besluta om en ändring av kommunens handlingsprogram. Mot bakgrund av det som här redovisats synes det vara en lämplig ordning att det är regeringen som ytterst har att pröva denna typ av frågor. Som framgått av avsnitt 5.3 har dock frågan om hur staten hanterar brister i ett kommunalt handlingsprogram inte fått en tillfredsställande lösning och att det bör övervägas hur man fortsatt ska arbeta för att detta ska uppnås.

MSB:s tillsynsvägledning, som syftar till att kompetensutveckla länsstyrelsernas personal och därmed till att säkerställa en effektiv och likvärdig statlig tillsyn inom räddningstjänstområdet, har under ett antal år varit omfattande. Årligen genomförs tvådagars konferenser vår och höst som syftar till att uppdatera inom området och utveckla länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna. I samband med lagens tillkomst genomfördes särskilda satsningar på att informera om lagen. Under de år som gått sedan dess har ett stort utrymme ägnats åt länsstyrelsernas samrådsförfarande om handlingsprogram, och inledningsvis togs också, i samverkan med länsstyrelserna, en checklista för samråd fram. Checklistor har också tagits fram för genomförande av tillsynsbesök. Introduktion för nyanställd personal med tillsynsuppgifter har genomförts med intervall om två år. Andra kompetensutvecklingsinsatser som genomförts är en utbildning i tillsyn som genomfördes under fem dagar. För närvarande arbetar MSB, i samverkan med länsstyrelserna, med ett metodstöd för länsstyrelsernas tillsyn. Metodstödet är uppdelat i fyra avsnitt:

- Kommunernas preciserade skyldigheter
- Kommunernas förmåga att genomföra räddningsinsatser
- Kommunernas resultat och bedömning av likvärdigt skydd
- Kommunernas handlingsprogram

En annan form av stöd från MSB som ibland förekommer är medverkan vid länsstyrelsernas tillsynsbesök hos kommunerna

och medverkan vid länsstyrelsernas information till kommunerna om räddningstjänstfrågor.

### Bedömningar och förslag

För att statens tillsyn över kommunerna ska kunna ha sin utgångspunkt i kommunernas egenkontroll är det angeläget att kommunerna har fungerande system för en egenkontroll över hela sin verksamhet inom räddningstjänstområdet. Förslag i denna fråga har redovisats under avsnitt 5.3.

De resurser som avsatts för tillsyner enligt LSO bedöms vid merparten av länsstyrelserna vara för knappa. Området samhällsskydd och beredskap är en kärnuppgift för länsstyrelserna som regleras i dels i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, dels i speciallagstiftningar. Länsstyrelserna bör generellt sett anpassa sin organisation och sina prioriteringar så att det svarar mot dessa nya förhållanden. Varje länsstyrelse måste ha förmåga att hantera uppgifterna inom området samhällsskydd och beredskap, där uppgifterna enligt LSO och tillsyner över kommunerna ingår. Varje länsstyrelse måste också avsätta tillräckliga resurser för detta. Regeringen bör ge länsstyrelsen i uppgift att i sin årsredovisning redovisa förmåga, inklusive resurser, för det tillsynsarbete som följer av LSO.

I arbetet har noterats att det förekommer viss samverkan mellan länen i tillsynsarbetet och att MSB bedriver sina uppgifter i nära samverkan med länsstyrelserna. För att stärka tillsyner över kommunerna inom räddningstjänstområdet bör samverkan mellan länen utökas och utvecklas. De uppgifter som en länsstyrelse har inom området skydd mot olyckor, och för övrigt inom krishanteringsområdet, bygger till stora delar på samverkan och nätverksbyggande. Samverkan sker bland annat i rådet för skydd mot olyckor och krisberedskap. Planerings- och andra förberedande uppgifter för möjligheten att ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, se avsnitt 5.9, är också uppgifter som till stor del handlar om nätverksbyggande och

inventering av resurser m.m. Dessa planerings- och samverkansuppgifter inom området skydd mot olyckor ger kunskaper som är till nytta i tillsynen.

Tillsynsuppgifterna inom området skydd mot olyckor avviker dock på ett markant sätt från andra uppgifter som länsstyrelsen har inom området. Den syn som präglar tillsynen är att den ska vara likvärdig, tydlig och enhetlig samt effektiv och rättssäker. Den enskilde ska genom tillsynen kunna vara förvissad om att var och ens intressen tas tillvara. För att kunna uppfylla dessa intentioner bör länsstyrelsens tillsyn över kommunerna stärkas.

Det kan ske genom utökad samverkan mellan länsstyrelserna. MSB och länsstyrelserna bör ges i uppdrag att gemensamt ta fram förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla länsstyrelsernas kompetens och förmåga att genomföra tillsyn. Oavsett resultatet av ett sådant uppdrag kvarstår bedömningen att länsstyrelsernas resurser för tillsyn inom området skydd mot olyckor bör förstärkas.

I fråga om länsstyrelsens möjlighet att vidta sanktioner mot en kommun som i egenskap av kommun inte når upp till skyldigheterna, är det regeringen som har möjlighet att besluta om en ändring i kommunens handlingsprogram. Det är en lämplig ordning att det är regeringen, på framställan från MSB, som ytterst har att pröva denna typ av frågor (se även avsnitt 5.3).

MSB bör även fortsättningsvis ställa särskild sakkunskap till länsstyrelsernas förfogande i tillsynen över kommunerna. MSB bör också i samverkan med länen fortsätta arbetet med kompetensutveckling av länsstyrelsernas tillsynspersonal samt arbetet med att utveckla metodstöd och andra verktyg som bidrar till en effektiv tillsyn inom området.

## 5.8 Kompetens och utbildning

**Bedömning:** Nuvarande utbildningssystem bedöms fungera väl för att försörja samhällets behov av kompetens. Några frågor bör dock uppmärksammas och åtgärdas.

Kommunerna har i många fall ännu inte helt anpassat sig till nya förutsättningar och förändrade krav på att själva analysera framtida kompetensförsörjningsbehov och ta ställning i dessa frågor.

**Förslag:** För att möta behoven av flexibilitet i utbildningssystemet bör MSB pröva om och hur

- utbildningen i räddningsinsats för deltidbrandmän kan genomföras med eller utan utbildning i rökdykning,
- utbildningen i räddningsledning kan differentieras och anpassas till deltidstyrkornas förutsättningar,
- kompletterande kurser, på beställning av kommuner, kan anordnas för att ge kompetens som heltidsbrandman som påbyggnad av annan yrkesutbildning eller erfarenhet, samt om och hur
- dialogen med kommunerna i kompetensförsörjningsfrågor kan utvecklas och förbättras.

Förarbeten till lagen m.m.

### *RUFF-utredningen*

Utbildningen för personal inom den kommunala räddningstjänsten och sotningsverksamheten var tidigare reglerad i räddningstjänstlagstiftningen. Utbildningssystemet beskrevs i regeringens proposition om Ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten (prop. 1985/86:161). Systemet för den kommunala räddningstjänsten omfattade utbildning av heltidsanställda brandmän, heltidsanställda brandförmän och brandmästare samt utbildning av deltidanställda brandmän och

befälsutbildning för dessa. Det fanns också utbildningar i förebyggande åtgärder mot brand för brandförmän respektive brandmästare och en utbildning i förvaltningskunskap för brandmästare. För sotningsverksamheten omfattade systemet utbildningar för skorstensfejare, tekniker och skorstensfejarmästare.

Under 1999 gav regeringen Räddningsverket uppdraget att, i samarbete med bl.a. Kommunförbundet, pröva behovet av en förändrad utbildning för räddningstjänstens personal. Uppdraget redovisades i Räddningsverkets utredning *Räddningstjänstutbildning för framtiden (RUFF-utredningen)*. RUFF-utredningen konstaterade att det fanns behov av att förnya och förändra utbildningen, bl.a. så att de ökade kraven på kompetens som följer av utökade och ändrade arbetsuppgifter för personalen återspeglades i utbildningen. Utredningen menade att deras förslag var baserade på en helhetssyn där uppgifterna i förebyggande arbete, räddningsinsatser och åtgärder efter räddningsinsatser balanserades. Förslagen skulle underlätta övergång från deltidsanställning till heltidsanställning och möjliggöra att personalen tog egna initiativ till utbildning. RUFF-utredningen ansåg att kompetenskrav skulle författningsregleras för befattningar som var förknippade med myndighetsutövning och där särskilda befogenheter tillkommer befattningshavaren.

### *Räddningstjänstlagutredningen*

RUFF-utredningens förslag liksom förslag som tidigare lämnats av Räddningsverksutredningen var vägledande för Räddningstjänstlagutredningen.

Utredningen menade att det fanns en fara i att lägga fast kraven på kompetens och utbildning i författningstext. Lagstiftningen måste vara öppen för förändringar av risker och därmed också för krav på kompetens och utbildning hos räddningstjänstpersonalen. Utredningens förslag till en



reformerad räddningstjänstlagstiftning syftade till att, utan detaljreglering från statens sida, lämna åt kommunerna att ta ett större ansvar för räddningstjänstverksamheten och detta borde även återspeglas i regleringen av kompetens och utbildning.

Kraven måste tillåtas variera med hänsyn till de lokala förhållandena och också över tid med hänsyn till förändrade risker i den enskilda kommunen. Utredningen såg risker i den likriktning av utbildningen för hel- och deltidsanställda som RUFF-utredningens förslag delvis innebar, och menade att utbildningen bör göras mer flexibel. Kraven på kompetens och utbildning bör i så liten utsträckning som möjligt läggas fast i lagstiftning och dessa krav bör i stället i huvudsak fastställas av kommunen. Enligt utredningen borde detta ske i de handlingsprogram som kommunen föreslås få i uppgift att upprätta och därmed skulle också en granskning och bedömning från tillsynsmyndigheterna möjliggöras.

Regeringen uppdrog år 2001 till Räddningsverket att vidareutveckla det förslag som RUFF-utredningen hade lämnat. Uppdraget drevs av Räddningsverket som ett projekt där också Kommunförbundet och kommunerna deltog. Räddningstjänstlagutredningen anslöt sig till de förslag som projektet lämnat när det gäller författningsreglering av kraven på kompetens och utbildning av räddningstjänstpersonalen.

Det nationella målet med krav på en likvärdig säkerhetsnivå och målet om effektiva räddningsinsatser borde enligt utredningen i princip medföra att det finns en likvärdig grundkompetens i hela landet för att genomföra räddningsinsatser, och att denna omfattar både hel- och deltidsanställd personal. Utbildningssystemet borde tillgodose kommunernas behov av grundläggande kompetens för förebyggande verksamhet, för att genomföra räddningsinsatser, att utöva räddningsledning, att genomföra tillsyn och att utöva mål- och resultatorienterad verksamhetsutveckling. Om riskerna motiverar det menade utredningen att utbildningssystemet genom vidareutbildning bör ge möjligheter till påbyggnad av grundkompetensen.

Ett generellt och övergripande krav på kompetens och utbildning av personalen inom det kommunala räddningstjänstområdet kunde enligt utredningen formuleras enligt följande:

Den personal, som för kommunens räkning har att utföra olycks- och skadeförebyggande uppgifter, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt att utöva tillsyn, ska genom erfarenhet och utbildning ha förvärvat den kompetens som behövs i kommunen för att tillförsäkra allmänheten en rimlig säkerhetsnivå i förhållande till de risker för olyckor som finns i kommunen.

De regler som räddningstjänstlagstiftningen innehöll var enligt utredningen alltför detaljerade och försvårade anpassningen till de olika behov av kompetens som kommunerna har. Den reglering som utredningen föreslog begränsades till generella krav och riktas i övrigt till Räddningsverket som har att inrätta de utbildningslinjer som behövs. Detta skulle också gälla sotningsverksamheten.

Enligt utredningen var det en uppgift för Räddningsverket att i allmänna råd vägleda kommunerna om vilka olika nivåer på kompetens och utbildning inom olika områden som kunde behövas i kommunen med avseende på risker och andra förhållanden. Utredningen menade också att Räddningsverket har att föreskriva om den kompetens och utbildning som ska krävas för funktionerna räddningsledning och tillsyn mot bakgrund av de särskilda befogenheter som är knutna till dessa funktioner. Det blir en uppgift för tillsynsmyndigheterna att följa upp och utvärdera om den kompetens som upprätthålls är tillräcklig med avseende på de mål som lagstiftningen ställer upp. Detta avsåg även de särskilda krav som bör ställas i fråga om kompetens och utbildning för räddningsledning och tillsynsverksamhet.

Utredningen lämnade också en motivering till kravet att räddningstjänstpersonalen ska vara anställd i kommunen.

*Regeringens ställningstagande*

Regeringen delade i stort utredningens förslag. Regeringen menade i likhet med utredningen att det blir en uppgift för tillsynsmyndigheterna att följa upp om den kompetens som upprätthålls i den enskilda kommunen är tillräcklig med hänsyn till de mål som lagstiftningen ställer upp. Det föreslagna systemet ger förutsättningar för en kontinuerlig anpassning av kraven på kompetens hos personalen till nya förhållanden och till kommuners skilda behov. Regeringen menade dock att i vissa fall kan särskilda behörighetskrav behöva ställas upp och att det i huvudsak kan vara aktuellt för den personal som har att ansvara för myndighetsutövning enligt lagen. Enligt regeringen avsåg det tillsynspersonal, räddningschefen och de andra personer som ska leda räddningsinsatser samt den personal inom sotningsverksamheten som ska utföra brandskyddskontroll.

Regeringen hade vid detta tillfälle, efter förslag från Räddningsverket, beslutat att införa ett nytt utbildningssystem för den kommunala räddningstjänsten. I enlighet med de två huvuddragen i den utbildningsreformen, att utbildningen inte ska vara knuten till en anställning i kommunen och att den ska berättiga till studiemedel, ansåg regeringen att de krav som fanns på anställning inom sotningsverksamheten för att genomgå utbildning borde utgå och tillträdet till utbildningarna i stället regleras genom behörighetskrav.

Regeringen har senare i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) tagit upp utbildningen inom området skydd mot olyckor. Regeringen anser här att utbildningen inom området behöver utvecklas och att en beställar–utförarmodell bör användas för det framtida utbildningsbehovet. Staten bör enligt propositionen även fortsättningsvis ansvara för och finansiera studiemedelsberättigande utbildning och utbildning där det finns reglerade utbildningskrav.

Regeringen framhåller i propositionen att staten har reglerat kommunernas skyldigheter att utöva tillsyn och att ansvara för

räddningstjänst, och för att säkerställa en likvärdig och tillfredsställande hantering i hela landet bör staten ta ett särskilt ansvar för att det finns kompetens inom dessa områden. Det bör därför finnas utbildningskrav som säkerställer kommunernas förmåga att utöva tillsyn och att utföra räddningsledning. I fråga om utbildning för deltidsanställda brandmän gör regeringen bedömningen att det är mycket viktigt att garantera tillgänglighet och kvalitet. Systemet med deltidsanställda brandmän är ett system som fortsatt bör kunna fungera och det är angeläget att garantera likvärdighet, tillgänglighet och kompetens över hela landet för denna del av den kommunala räddningstjänsten. I förhållande till kostnaderna för utbildning av deltidsanställda brandmän erhålls en hög kompetens som är likvärdig över landet, och utbildningen bör därför fortsatt vara av god kvalitet och genomföras med fortsatt statligt finansiellt stöd.

När det gäller sotningsverksamheten gör regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas reglerade utbildningskrav för att utöva brandskyddskontroll.

## Diskussion

Det reformerade utbildningssystemet för skydd mot olyckor infördes under 2003 och har, med smärre förändringar fram till nu, varit i drift under nästan sex år. Den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor (SMO-utbildningen) har under den tiden resulterat i ca 1 300 examinerade elever, varav 166 är kvinnor. Samtidigt har drygt 2 400 deltidsanställda brandmän genomgått den nio veckor långa utbildningen i räddningsinsats.

Av de examinerade SMO-eleverna har ca 80 % (för kvinnor ca 60 %), fått någon form av anställning i kommunal räddningstjänst, dvs. totalt drygt 1 000. Det innebär att ca 1/5 av alla heltidsbrandmän i Sverige numera har den tvååriga grundutbildningen. Av de övriga examinerade SMO-eleverna har mer än hälften fått arbete med anknytning till säkerhetsfrågor i offentlig eller privat regi. Totalt arbetar alltså mer än 90 % av de

examinerade med de frågor för vilka de utbildats. Det måste ses som ett positivt resultat.

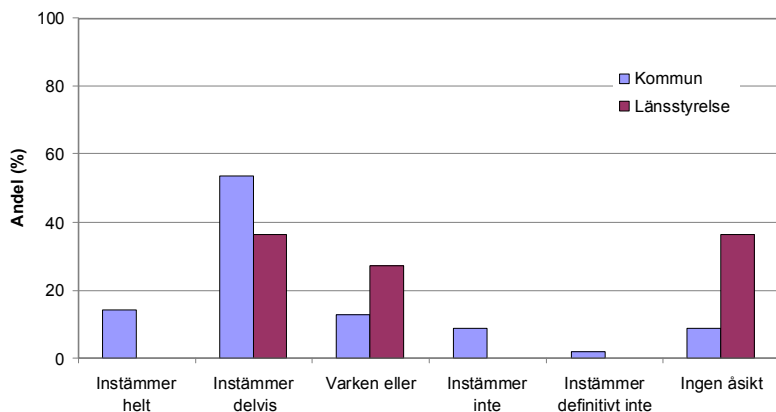
Utbildningen av deltidsbrandmän har i stort kunnat tillgodose efterfrågan från kommunerna, även om variationer över åren har medfört temporära problem. Svårigheterna att i vissa kommuner rekrytera deltidsbrandmän har ökat över tiden (se även avsnitt 4.3). En anpassning av utbildningen med bl.a. ökat inslag av distansundervisning har skett i syfte att underlätta rekryteringen.

Frånsett den kompetensreglerade utbildningen för räddningsledare (Räddningsledning A) har den statligt finansierade vidareutbildningen inte nått de volymer som har bedömts motsvara behoven i kommunerna. Kommunernas efterfrågan har legat lägre och har minskat under senare år. Det gäller särskilt sådan vidareutbildning som inte är räddningstjänstnära, främst utbildningen i systematiskt säkerhetsarbete där efterfrågan varit i det närmaste obefintlig.

Även kommunernas efterfrågan på fortbildning för räddningstjänsten, som är en uppdragsutbildning där kommunerna själva betalar utbildningskostnaderna vid Räddningsverkets och numera MSB:s skolor, har kraftigt underskridit förväntningarna.

Att kommunernas efterfrågan på statligt anordnad utbildning har varit lägre än förväntningar och bedömda behov kan bero på kommunernas ansträngda ekonomi. Förhållandet kan också bero på strukturella, organisatoriska trögheter i kommunernas räddningstjänster och att det finns brister i analys och långsiktighet i kompetensförsörjningsfrågorna.

På enkätfrågan ”Den kompetensreglering och den utbildning som nu finns ger den kompetens som behövs i kommunerna för arbetet med skydd mot olyckor” svarade deltagarna vid de tre hearingarna enligt bilden nedan.



Det finns en övervikt för accepterade synpunkter, men vissa kommunrepresentanter anser att det finns brister i utbildningssystemet. Några synpunkter och önskemål som lyfts fram under diskussioner och dialoger är att:

- 1) Den tvååriga SMO-utbildningen ger för smal rekryteringsbas för anställningar till heltidsbrandman. Uttagningskriterierna försvårar arbetet för en bredare mångfald inom räddningstjänsterna. Utbildningen anses av vissa som onödigt lång och bred för många av de arbetsuppgifter som anställningen sker mot. Utbildningsvolymerna räcker inte till för alla anställningsbehov över hela landet; ett antal utbildade väljer att inte flytta dit jobben finns. De fysiska testerna i vissa kommuner gör att många utbildade inte anses anställningsbara inom räddningstjänsten. En del kommuner anser att en bredare

- kompetensbas med olika yrkesbakgrund och erfarenheter som mix i utryckningsstyrkorna är att föredra jämfört med enbart SMO-utbildade brandmän.
- 2) Ett mera flexibelt utbildningssystem som grund för heltidsbrandmän borde eftersträvas. Exempel kan vara att grundutbildningen sker i kortare etapper med möjligheter till påbyggnad. En annan synpunkt är att staten bör anordna anpassade kompletteringsutbildningar till heltidsbrandmän för rekryterade med andra yrkesbakgrunder. MSB borde enligt vissa skapa ett mer flexibelt utbildningssystem som öppnar för "egenutbildade" i kommunerna att komma in i vidareutbildningssystemet.
  - 3) Svårigheterna att rekrytera deltidsbrandmän gör att nya lösningar måste prövas. Till exempel bör utbildningen i räddningsinsats kunna göras med olika ambitioner och längd; med eller utan kompetens att rökdyka.
  - 4) Utbildningen till räddningsledare för deltidsanställda är omfattande och dyrbar för kommunerna i förhållande till uppgifterna. Det borde finnas ett alternativ som är kortare och anpassat till deltidsstyrkor i bl.a. glesbygd.
  - 5) Några efterfrågar mer juridikinnehåll i tillsynsutbildningen.
  - 6) Många kommuner efterfrågar en fortbildning i arbetsledning i samband med MSB:s kurser i räddningsledning. Det är idag svårt för kommunernas räddningstjänster att finna lämplig sådan utbildning på den öppna marknaden.

### Bedömningar och förslag

En generell bedömning är att nuvarande utbildningssystem, med de anpassningar som gjorts, har fungerat väl för att försörja samhällets behov av kompetens och leva upp till lagstiftarens intentioner inom området skydd mot olyckor. Den öppna kompetensreglering som infördes i samband med LSO har också visat sig fungera tillfredsställande.

Bedömningen är att det inte nu finns behov av grundläggande förändringar i utbildningssystemet. Det finns dock ett antal problem som måste uppmärksammas och åtgärdas.

Olika kommuner har organiserat verksamheten på olika sätt, ibland i specialiserade kommunalförbund för räddningstjänst, och kommunerna har olika förutsättningar, olika behov och olika uppfattningar i kompetens- och utbildningsfrågor. Det måste dock anses att många kommunerna ännu inte helt anpassat sig till de nya förutsättningarna och förändrade krav på att själva analysera framtida kompetensförsörjningsbehov och ta ställning i dessa frågor. Flera kommuner tycks leva kvar i det gamla reglerade kompetens- och utbildningssystemet och har inte utnyttjat möjligheterna i det reformerade systemet. MSB bör också kunna öka insatserna för att i dialog med kommunerna skapa denna insikt om systemets möjligheter. I samband med att nya utbildningsaktörer nu också uppstår är det viktigt att MSB kvalitetssäkrar och validerar denna utbildning.

Det är viktigt att det finns ett tydligt kompetens- och utbildningssystem för området skydd mot olyckor. För heltidsbrandmän är det för samhället och den enskilde arbetstagaren angeläget att det finns en likvärdig och tillräckligt grundläggande yrkesutbildning som ger en bredare anställningsbarhet och möjligheter till fortsatt utveckling och yrkeskarriär. Nuvarande tvååriga grundutbildning för skydd mot olyckor bör därför behållas i lämpliga former.

För att möta behoven av flexibilitet i utbildningssystemet bör MSB pröva om och hur

- utbildningen i räddningsinsats för deltidbrandmän kan genomföras med eller utan utbildning i rökdykning,
- utbildningen i räddningsledning kan differentieras och anpassas till deltidstyrkornas förutsättningar,
- kompletterande kurser, på beställning av kommuner, kan anordnas för att ge kompetens som heltidsbrandman som påbyggnad av annan yrkesutbildning eller erfarenhet, samt om och hur



- dialogen med kommunerna i kompetensförsörjningsfrågor kan utvecklas och förbättras.

Tidigare har, i avsnitt 5.1, lämnats förslag om reglering av kompetensen för kommunernas tillsynspersonal.

## 5.9 Den statliga räddningstjänstens olika grenar m.m.

**Bedömning:** De statliga myndigheterna med ansvar för räddningstjänst bör generellt sett utveckla sina program för räddningstjänst, bl.a. när det gäller beskrivningar av samverkan med kommunerna.

Samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar samt mellan statlig och kommunal räddningstjänst bör stärkas.

Utvecklingen kan leda till att gällande ansvarsfördelning avseende statlig räddningstjänst bör ses över.

**Förslag:** MSB bör ges i uppdrag att skyndsamt föreslå hur samordningen inom samhällets räddningstjänst ska stärkas.

Tillsynen över de statliga räddningstjänsterna bör utvecklas. Regeringen bör överväga att ge MSB tillsynsansvaret avseende all statlig räddningstjänst eller att ge MSB uppdraget att stödja de nu ansvariga tillsynsmyndigheterna i deras tillsynsverksamhet.

Länsstyrelserna bör i sin tillsynsfunktion följa upp hur samverkan mellan olika räddningstjänstansvariga aktörer är planerad och genomförs. Frågan bör behandlas i de regionala råden för skydd mot olyckor och krisberedskap.

Rikspolisstyrelsen bör se till att polismyndigheterna snarast utarbetar alternativt utvecklar, program för fjällräddningstjänst och för uppgifterna enligt 4 kap. 4 § LSO.

## Inledning

Uppgifterna för den statliga räddningstjänstens olika grenar förändrades inte i och med lagen om skydd mot olyckor med det undantaget att räddningstjänstbegreppet förtydligades i ett avseende. Det var i fråga om miljöräddningstjänst till sjöss där det klart ska framgå att det även omfattar insatser där det föreligger en överhängande fara för att olja eller andra skadliga ämnen kommer ut i vattnet. Senare har dock det dock skett en förändring då Sjöfartsverket från 2009-01-01 utöver sjöräddningstjänsten även ansvarar för flygräddningstjänsten.

Grunderna för den statliga räddningstjänsten är att staten ansvarar för räddningsinsatser som i allmänhet inte kan hänföras till en bestämd kommuns område eller där det fordras personal och utrustning som det inte är rimligt att en enskild kommun håller sig med. Ansvaret för den statliga räddningstjänstens olika grenar är främst fördelad enligt principen om sektorkompetens. Statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst har inte räddningstjänst som sin huvudsakliga uppgift. I stor utsträckning tar de också hjälp av andra myndigheter, privata entreprenörer och andra organ. Inom sjöräddningstjänsten deltar såväl specialdestinerade resurser så som SAR-helikoptrarna, som Polisen, Kustbevakningen, Försvarmakten och den kommunala räddningstjänsten. Andra viktiga aktörer är Sjöräddningssällskapet och den civila sjöfarten. Flera myndigheter bistår länsstyrelsen inom räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Samordning är nödvändig mellan den statliga och kommunala räddningstjänsten. Ett sätt att skapa förutsättningar för denna samordning är att bestämmelserna om räddningstjänst samlats i en gemensam lagstiftning där det också finns föreskrifter om att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska samordna verksamheten och samarbeta med varandra och andra som berörs.

I fråga om statlig räddningstjänst utövar den myndighet som regeringen bestämmer den centrala tillsynen. När det gäller

fjällräddningstjänsten och efterforskning av försvunna personer i fall som avses i 4 kap. 4 § LSO utövas tillsynen av Rikspolisstyrelsen, i fråga om flyg- och sjöräddningstjänst av Transportstyrelsen och vad avser miljöräddningstjänsten till sjöss av Kustbevakningen. MSB utövar tillsyn över frågor som rör samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar. MSB utövar också tillsyn över frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning samt planläggningen av saneringen efter sådana olyckor.

*Särskilt om länsstyrelsens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst*

Omfattande insatser med stora resurser inom den kommunala räddningstjänsten, där andra myndigheter och organisationer och ibland flera kommuner deltar, ställer bl.a. stora krav på samordning och samverkan och på ledning av insatserna. I lagen finns bestämmelser om att, i fråga om omfattande räddningsinsatser, får regeringen föreskriva eller i särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner.

I förordningen finns föreskrifter om att länsstyrelsen, vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Detta är en ändring gentemot räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser, där det var en skyldighet för länsstyrelsen att ta över ansvaret vid omfattande räddningsinsatser. Länsstyrelsen kan utan att överta ansvaret bistå berörda kommuner med olika former av stöd. Möjligheten att ta över ansvaret för räddningstjänsten måste dock fortfarande finnas (se propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning, (prop. 2002/03: 119 sid. 79)). Om insatserna även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas, och om flera län berörs får länsstyrelserna

komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten och svara för samordningen. Länsstyrelsens uppgift är att planera för detta och förbereda sig för uppgifterna. Det är fortfarande kommunal räddningstjänst och det är i första hand kommunernas personal inom räddningstjänstområdet som, under länsstyrelsens ansvar, deltar i själva räddningsinsatsen. Räddningsinsatsen ska ledas av en räddningsledare som utses av länsstyrelsen och som har behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Länsstyrelsen övertar alltså det ansvar som normalt är kommunens eller i förekommande fall flera kommuners. Länsstyrelsen ska, efter att ha hört kommunerna i länet och berörda myndigheter, upprätta de planer som behövs för uppgifterna, och allmänheten ska informeras om innehållet i planerna.

Här kan noteras att MSB gjort bedömningen att en stor andel av länsstyrelsernas planer för detta ansvar behöver revideras. MSB har också konstaterat att 18 av 21 länsstyrelser har informerat allmänheten om innehållet i länsstyrelsens planer.

### Lagens förarbeten

Räddningstjänstlagutredningen hade erfarit att samverkan och samordning mellan den statliga räddningstjänsten och kommunerna inte på alla håll i landet skett i önskvärd utsträckning, och utredningen betonade vikten av att de statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst samarbetar med kommunerna. De verksamhetsmål om samordning och samverkan som fanns i lagen samt bestämmelserna i den tidigare räddningstjänstförordningen uppfyllde enligt utredningen de krav på bestämmelser om verksamhetsmål som behövde anges för den statliga räddningstjänsten. Bestämmelser om samverkan och samordning av kommunal och statlig räddningstjänst liksom samverkan med andra myndigheter borde enligt utredningen även fortsättningsvis finnas i en för statlig och kommunal räddningstjänst gemensam lagstiftning, och inte i t.ex. myndig-

hetsinstruktioner. Utredningen ansåg dock att bestämmelserna behövde kompletteras med handlingsprogram för att kunna användas som utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av att ett nödvändigt samarbete mellan olika myndigheter sker vid räddningsinsatser. Regeringen borde enligt utredningen, bl.a. för kontroll och tillsyn, uppdra åt statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst att upprätta handlingsprogram som bl.a. berör samverkan och samordning.

Utredningen tog också upp frågan om tillsynen över statlig räddningstjänst mot bakgrund av att dåvarande Riksrevisionsverket hade tagit upp frågan. Utredningen konstaterade att uppgiften att samordna samhällets verksamhet inom räddningstjänstområdet tilldelats Räddningsverket genom föreskrifter i instruktionen och att detta tillsammans med att verket tilldelats uppgiften att svara för tillsynen av samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar ger förutsättningar för en samordnad och effektiv räddningstjänst.

Länsstyrelsen borde enligt utredningen, med utgångspunkt från bestämmelserna om samordning och samarbete mellan kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst, i sin tillsynsfunktion följa hur samverkan sker dels mellan kommuner, dels mellan kommuner och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst.

Regeringen delade i huvudsak utredningens bedömning. Gemensamma bestämmelser om samordning och samverkan för statlig och kommunal räddningstjänst, i form av verksamhetsmål, infördes i lagen. Regeringen delade uppfattningen att dessa bör kompletteras med handlingsprogram som kan vara utgångspunkt för uppföljning och utvärdering. I programmen bör ansvariga myndigheter bl.a. ange vilken förmåga, inklusive resurser, som finns för att göra räddningsinsatser och på vilket sätt nödvändig samverkan med kommunerna och andra myndigheter som har ansvar för räddningstjänst ska ske.

## Utgångspunkter för uppföljningen

Regeringen har i förordningen till LSO föreskrivit om att statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska upprätta ett program för räddningstjänsten. De program som länsstyrelserna ska upprätta för uppgifterna att svara för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och för sanering efter sådana utsläpp skiljer sig från de program som övriga myndigheter ska upprätta och är mera omfattande. Program som ska upprättas av de andra statliga myndigheter som har ansvar för räddningstjänst ska innehålla:

- uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och
- uppgifter om samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Som en del av förmågan ska anges vilka resurser myndigheten har och avser att skaffa sig.

Utgångspunkt för uppföljningen har varit de program för räddningstjänsten som myndigheterna ska ha. Från samtliga myndigheter, med undantag av länsstyrelserna, har program begärts in. Uppgifter om länsstyrelsernas program har hämtats från MSB:s tillsynsenhet. Det ska redan här sägas att det inte varit en enkel uppgift att få tillgång till polismyndigheternas program, i den mån det finns några program. Bland de svar som lämnats återfinns kommentarer som ”*har inget*”, ”*arbete pågår och det ska vara klart år 2010*” och ”*har inget förutom insatsplaner som är sekretessbelagda*”.

## Uppföljning

### *Miljöräddningstjänst till sjöss*

Kustbevakningen presenterar sitt program i dokumentet ”Räddningstjänstplan” som kan hämtas från hemsidan. Programmet är uppdelat i underrubriker och bl.a. finns ansvar, hotbild

och målsättning. Målsättningarna innehåller beskrivningar av förmågan att genomföra räddningsinsatser. Uppgifter om samverkan innefattar beskrivningar av att myndigheten på begäran av räddningsledare i kommunal räddningstjänst eller annan statlig räddningstjänst deltar i räddningstjänst där någon annan har ansvaret för insatsen. Prioriteringar av skyddsvärda objekt sker i samverkan med berörd länsstyrelse eller kommun. De resurser som Kustbevakningen har eller avser att skaffa sig framgår inte uttryckligt, men de målsättningar som ställs upp förutsätter att resurser finns.

### *Flygräddningstjänst*

Sjöfartsverket fick, som framgått, ansvaret för flygräddningstjänsten från den 1 januari 2009. Program för flygräddningstjänsten är upprättat av Luftfartsstyrelsen under 2008. Programmet beskriver omfattning av flygräddningstjänsten och dess organisation. I ett särskilt avsnitt beskrivs förmågan och där redovisas bl.a. ambitionsnivå, resurser och avtalade räddningsresurser. Avtalade räddningsresurser består av avtal med Sjöfartsverket (SjöV) om helikoptertjänster. Vidare framgår resurser som kan användas i flygräddningstjänsten, t.ex. Försvarsmaktens helikoptrar och polisens och Kustbevakningens flygande resurser. I ett resursregister finns uppgifter om flygande resurser som också kan användas. Det redovisas också exempel på andra organisationer som flygräddningstjänsten kan använda. De som bedöms ha resurser och exemplifieras är bl.a. kommunala räddningstjänster, övriga statliga myndigheter, Sjöräddningssällskapet, privata organ och grannländer. I programmet beskrivs också den samverkan som Luftfartsstyrelsen deltar i inom räddningstjänstområdet, t.ex. 112-rådet, centrala samrådsgruppen för sjöräddning och, då specifika behov finns, regionala fora för samverkan.

*Sjöräddningstjänst*

Sjöfartsverket har ett program för sjöräddningstjänsten som också inkluderar handbok i efterforskning och räddning av liv till sjöss (HERS). Av förordet framgår att innehållet i programmet tillsammans med översättningen av IAMSAR-manualens Vol III utgör det program för sjöräddningen som Sjöfartsverket enligt förordningen ska upprätta. Programmet beskriver inledningsvis den internationella organisationen för sjöräddning (IMO) och de konventioner och manualer som finns på området. I därpå följande avsnitt beskrivs svensk organisation, avtal med grannländer och Sjöfartsverkets centrala organisation för sjöräddning. Därefter följer en beskrivning av operativa funktioner och uppdrag. Sjöräddningscentralen (MRCC) och ledningscentralen Kärningberget och den med de tre övriga myndigheterna i centralen utarbetade gemensamma stabsmetodiken redovisas. Det finns en redovisning av MRCC:s tekniska utrustning och också bl.a. hur olika experter kan kallas in och delta i arbetet vid räddningsinsatser som leds från MRCC. Sjukvårdsinsatser vid sjuktransporter från fartyg och i samband med sjöräddningsinsatser beskrivs och bl.a. framgår att en handbok utarbetats tillsammans med Socialstyrelsen som beskriver ansvarsförhållanden och rutiner. Det finns också redovisat samarbetsplaner som ska styra samarbetet mellan sjöräddningstjänsten och aktuella passagerarfartyg i händelse av en sjöolycka.

De sju sjötrafikområdena är indelade i 15 sjöräddningsregioner och varje sjötrafikområdeschef ansvarar för att det alltid finns tillräckliga räddningsresurser, med tillräckligt hög beredskap för att målsättningen för sjöräddningen ska kunna uppnås, oavsett vilken av de samverkande myndigheterna eller organisationerna som resursen tillhör.

Det beskrivs att den svenska sjöräddningsorganisationen bygger på en bred samverkan, och i denna samverkan deltar Sjöräddningssällskapet men också, utöver resurser från Sjöfartsverket, även resurser från Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen,



Försvarsmakten och de kommunala räddningstjänsterna. I ett avsnitt redovisas nationella avtal, de s.k. RITS-avtalen, som reglerar medverkan i sjöräddningstjänsten från vissa kommuner, och avtalen om räddningshelikoptrar.

Avslutningsvis redovisas utvärdering av sjöräddningsinsatser och de utbildningar och övningar som finns för personal inom sjöräddningstjänsten. I programmet gör Sjöfartsverket bedömningen att den beskrivna organisationen med den breda samverkan som sker, de avtal som träffats och den utbildnings- och övningsverksamhet som genomförs, innebär att såväl den kompetens som kapacitet för att kunna genomföra sjöräddningsinsatser och uppnå den målsättning som finns angiven i Sjöfartsverkets regleringsbrev är god.

### *Fjällräddningstjänst*

Polismyndigheterna i Dalarna, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län ansvarar för fjällräddningstjänst och ska ha ett program för denna. Program har inkommit från tre polismyndigheter. Polismyndigheten i Västerbotten har meddelat att de håller på att ta fram ett nytt program för fjällräddning. Myndigheten har informerat om att de trots avsaknaden av en plan har en god förmåga när det gäller fjällräddning och pekar på att man har en plan som innehåller allt från resurser till avtal med kommuner inom fjällområdet, men att planen inte är en redogörelse för myndighetens förmåga, utbildning och inriktning. Polismyndigheten i Norrbotten har redovisat en inte undertecknad plan, som är daterad 2009-06-24. Planen innehåller en redovisning av organisation, larmning, beslut om inledande av räddningsinsats samt uppgifter om hur räddningstjänstskedet ska hanteras. I fråga om samverkan anges i programmet hur helikoptrar kan beställas och vilka resurser som kan anlitas från Försvarsmakten. Polismyndigheten i Jämtlands län beskriver i sitt program hur organisationen är uppbyggd och vilka resurser som ingår. Vidare redovisas att myndigheten har tillgång till

Försvarsmaktens resurser och att avtal finns med fjällkommunernas räddningstjänster. Avtal finns också med liftanläggningar inom fjällområdet om räddning och förebyggande verksamhet avseende varningar m.m. I programmet påpekas att samverkan med länsstyrelsen, landstinget, kommuner, tullmyndigheten, Svenska turistföreningen och andra parter som rör sig i fjällområdena är ett viktigt led i arbetet. Det program som polismyndigheten i Dalarna har upprättat är uppbyggt på samma sätt som programmet för polismyndigheten i Jämtland och innehåller i stort sett samma uppgifter.

#### *Efterforskning av försvunna personer i andra fall*

Polismyndigheterna ansvarar enligt förordningen om skydd mot olyckor för efterforskning av personer som, i andra fall än där det är fråga om sjö-, flyg-, eller fjällräddning, har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa. Ett program för efterforskning ska finnas vid varje polismyndighet. Program har begärts in från samtliga polismyndigheter. En polismyndighet har inte inkommit med några uppgifter. Nio polismyndigheter har meddelat att de inte har något program och en polismyndighet har skickat ett förslag till program. En myndighet av de nio som inte har något program har angett att de har insatsplaner som är sekretessbelagda. En annan polismyndighet har meddelat att de har delvis sekretessbelagda planer på hur efterforskning ska gå till. Av de övriga sju polismyndigheter som helt saknar program har tre informerat om att de håller på att skriva program. Två som meddelat att de inte har något program uppger att de följer ett kanadensiskt koncept och använder en MSO-pärm. MSO står för Managing Search Operations – ”Ledning av efterforskningsinsats” och är, enligt uppgifter som lämnats, en internationellt vedertagen metod för klassificering, bedömning och insats när det gäller försvunnen person. Metoden används i Sverige sedan 1998.

De som skickat in program har i de flesta fall skickat tjänsteföreskrifter som kan ha olika rubriker, t.ex. "ledning m.m. vid särskilda händelser", eller mera vanligt, "efterforskning av försvunna personer". Innehållet i de program som skickats in skiljer sig inte åt i något väsentligt avseende och innehåller i stort samma uppgifter. Myndigheterna tillämpar den s.k. MSO-metoden och beskriver i sina program hur räddningsinsatsen ska organiseras, vem som kan utses till räddningsledare och hur räddningsinsatsen ska bedrivas. I programmen ingår normalt vissa bestämmelser från LSO, bl.a. om ingrepp i annans rätt och regler om ersättning till medverkande i räddningsinsatsen. Uppgifter om samverkan förekommer i några program men de är beskrivna på ett övergripande sätt.

*Program för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning*

De program som länsstyrelserna ska upprätta för uppgifterna att svara för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och för sanering efter sådana utsläpp skiljer sig, som framgått, från de program som övriga myndigheter ska upprätta och är mera omfattande. När programmen upprättas ska länsstyrelsen höra berörda myndigheter, kommuner och landsting. Samtliga länsstyrelser har upprättat program. MSB har dock gjort bedömningen att programmen med några undantag behöver utvecklas. Det finns t.ex. program och planer som inte är reviderade efter att LSO trädde i kraft, och förutom att dessa program hänvisar till en tidigare lagstiftning, finns ett behov av översyn och revidering då det saknas uppgifter i planläggningen. Samtliga länsstyrelser har till MSB uppgett att de har utsedda presumtiva räddningsledare. Det finns dock stort behov av utbildning för dessa och länsstyrelserna har till MSB uppgett att tillgången på utbildning är knapp. Samtliga länsstyrelser utom en har utsedda saneringsledare. Även inom detta område finns ett stort

utbildningsbehov hos länsstyrelserna. MSB utövar tillsyn över länsstyrelsernas planläggning inom detta område.

### Bedömningar och förslag

Det är viktigt att de statliga myndigheterna med ansvar för räddningstjänst har en god förmåga vilket förutsätter planering, samarbete och samordning. Bedömningen är att de flesta av de redovisade programmen för statliga räddningstjänster har stora brister. Inte minst gäller detta beskrivningarna av samverkan och samordning bl.a. med kommunerna. Samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar samt mellan statlig och kommunal räddningstjänst bör stärkas.

Den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av Rikspolisstyrelsen vad avser fjällräddningstjänsten och efterforskning av försvunna personer, Transportstyrelsen vad avser flygräddningstjänsten och sjöräddningstjänsten, Kustbevakningen vad avser miljöräddningstjänsten till sjöss samt av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap när det gäller frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten och sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen samt frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

Tillsynen utförs av fyra olika myndigheter där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har till uppgift att granska samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika delar. Myndigheterna har alla olika ansvar i förhållande till den verksamhet som ska tillses. När det gäller miljöräddningstjänsten till sjöss och i vissa avseenden även fjällräddningstjänsten och efterforskning av försvunna personer genomförs tillsynen av myndigheter som även har till uppgift att genomföra eller inrikta samt stödja verksamheten.

Tillsynen av de statliga myndigheternas räddningstjänst har i flera fall varit otillräcklig. Tillsynen behöver effektiviseras och förstärkas samt präglas av tydlighet och enhetlighet. Den

ansvarsfördelning som råder för tillsyn leder inte fram till den samsyn och samordning mellan olika räddningstjänst ansvariga myndigheter som avsågs.

Ett förslag är därför att regeringen överväger att antingen ge en myndighet tillsynsansvaret avseende statlig räddningstjänst, lämpligen MSB, eller att ge MSB uppdrag att stödja de nu ansvariga tillsynsmyndigheterna i deras tillsynsverksamhet.

MSB ska enligt sin instruktion, och i enlighet med de föreskrifter som gäller för området skydd mot olyckor, samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Att samverkan och samordning inom räddningstjänsten utvecklas är av betydelse för all verksamhet inom området, och inte minst är en fungerande samordning och samverkan nödvändig vid kriser i samhället. Det s.k. rådet för räddningstjänst har avvecklats och i och med MSB:s tillkomst har också den tidigare delegationen för samordning av räddningstjänst utgått. Räddningstjänstlagen, som trädde ikraft 1987, var en viktig reform för en sammanhållen samhällets räddningstjänst. Rådet för räddningstjänst och delegationen för samordning av räddningstjänst bildades i samband med reformen. Om det inte finns fora för samordnings- och samverkansfrågor finns det en risk att den reform som den samlade räddningstjänstlagstiftningen innebar urholkas. Det är angeläget att det finns fora där samordning och samarbete mellan räddningstjänstens olika grenar ges möjlighet att utvecklas. MSB bör ges i uppdrag att skyndsamt föreslå hur fortsatt utveckling av samordning och samverkan mellan samhällets olika grenar av räddningstjänst kan stödjas.

Länsstyrelserna bör i sin tillsynsfunktion över den kommunala räddningstjänsten också följa upp hur samverkan sker mellan kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst. Länsstyrelserna bör också se till att denna fråga behandlas i de regionala råd för skydd mot olyckor och krisberedskap som länsstyrelserna, enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, ska ha inrättat.

Uppföljningen har visat att en stor andel av polismyndigheterna saknar program för uppgifterna enligt LSO att svara för efterforskning av försvunna personer och att någon polismyndighet också saknar program för fjällräddningstjänsten. De program som redovisats innehåller heller inte till alla delar det som anges i 11 § förordningen om skydd mot olyckor. Om lagens intentioner ska fullföljas, och samverkan och samordning säkerställas och utvecklas, bör åtgärder vidtas. Rikspolisstyrelsen bör se till att polismyndigheterna snarast utarbetar och i andra fall utvecklar program för fjällräddningstjänst och för efterforskning av försvunna personer och att därmed bl.a. nödvändig samverkan fortsätter att utvecklas.

Ansvar för den statliga räddningstjänsten är i nuläget främst fördelad enligt principen om sektorskompetens. Samtidigt sker en utveckling mot att ansvaret fördelas utgående från förmåga till ledning och koordinering av samhällets samlade resurser för räddningstjänst. Denna utveckling kan på sikt leda till behov av att se över gällande ansvarfördelning avseende statlig räddningstjänst.



## 6 Tilläggsuppdrag – enskildas behov av brandskydds-kunskaper

**Bedömning:** Brandskyddet för den enskilde utgörs av en rad samspelande komponenter i ett sammansatt system. För att människor inte ska skadas eller dödas genom brand har kunskaper och beteende hos den enskilde stor betydelse.

De informationsinsatser om brandskydd som genomförs i dag sker, med några undantag, i huvudsak som generella insatser snarare än mot speciella problem och behov. Det finns ett behov av att kommunerna och andra aktörer systematiskt analyserar risker och förutsättningar för stödjande åtgärder i dessa sammanhang samt i sina handlingsprogram eller andra styrdokument redovisar mål och verksamhet inklusive kommunikationsinsatser.

**Förslag:** Regeringen bör ge MSB i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter och organisationer, utveckla en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom att stödja och utveckla den enskildes förmåga. Inom ramen för strategiarbetet bör fördelningen av självskyddsmedlen prövas.

MSB bör ta fram allmänna råd eller handböcker om brandskydd i olika boendemiljöer.

Påbörjat och planerat arbete med att utveckla informationsmaterial, anpassa det till olika målgruppers behov i ett mångkulturellt samhälle och översätta det till olika språk, bör snarast fullföljas.

Länsstyrelserna bör i tillsynen närmare följa upp kommunernas arbete i dessa frågor.



## 6.1 Bakgrund

Arbetsgruppen har den 30 juli 2009, efter beslut av chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Tolgfors, som tillägg till tidigare givna riktlinjer, fått i uppdrag att beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd i dag genomförs och kan stärkas. Arbetsgruppen ska redovisa eventuella problem samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta arbetet. Arbetsgruppen ska också beakta behovet av att nå ut med information om säkerhet och skydd mot olyckor till hela befolkningen inklusive barn. Som exempel på det som ska analyseras anges möjligheterna att nå ut till personer som har invandrat i vuxen ålder och som har begränsade kunskaper i svenska språket eller som av annan anledning riskerar att inte nås av befintliga informationsinsatser.

Bakgrunden till tilläggsuppdraget är den lägenhetsbrand som inträffade i Rinkeby den 25 juli 2009 där sju människor omkom. Två händelser synes ha bidragit till dödsolyckan. Dels att dörren till brandlägenheten lämnades öppen efter utrymning. Dels att de omkomna försökte utrymma genom ett rökfyllt trapphus. Branden utreds för närvarande och några uppgifter om brandorsak är ännu inte kända; inte heller är det känt om några försök att släcka branden i ett tidigt skede har gjorts.

Statens haverikommission (SHK) utreder olyckan. SHK:s utredningar syftar till att utreda vad som hände och hur det kunde hända, samt att ge rekommendationer så att liknande händelser kan undvikas i framtiden. SHK har meddelat att de i sin utredning bl.a. kommer att belysa kulturella skillnader vad gäller beteende i krissituationer och hur grupper med olika kulturella bakgrunder nås med information om agerande i krissituationer. För att en haveriutredning ska fylla sitt syfte är det nödvändigt att noggrant samla in fakta som kan vara av betydelse för analysen och detta arbete tar erfarenhetsmässigt lång tid. När analysen är slutförd kan SHK redovisa sina slutsatser och rekommendationer. Regeringen har i sina

anvisningar till SHK angett att rapportering ska ske inom 12 månader efter en olycka.

Som stöd till arbetet har MSB, i dialog med arbetsgruppen, tagit fram underlag om erfarenheter samt genomfört och planerat arbete avseende brandskyddet vid bostadsbränder och hur dessa frågor kommuniceras med olika målgrupper.

Arbetsgruppen har genomfört besök vid och intervjuer med bl.a. Räddningstjänsten Syd, Storstockholms brandförsvär, Södertörns brandförsvärsförbund, Räddningstjänsten Storgöteborg samt Svenska Brandskyddsföreningen och SOS Alarm AB. Vidare har uppgifter inhämtats från Jönköpings, Linköpings och Norrköpings kommunala räddningstjänster.

## **6.2 Statistik och erfarenheter från inträffade händelser**

Av MSB:s underlag framgår att det årligen inträffar ca 6 000 bränder, som föranleder räddningsinsats, i bostadshus. Ungefär hälften av dessa sker i flerbostadshus. De vanligaste orsakerna till bränderna är glömd spis (ca 30 %), anlagd brand (ca 14 %) respektive rökning (7 %).

Under åren 2005-2008 finns insatsrapporter om 12 000 bränder i flerbostadshus. Insatsrapporterna fylls i av den kommunala räddningstjänsten direkt efter en händelse och skickas till MSB. För ett enstaka år under perioden, år 2008, har i insatsrapporterna rapporterats 38 döda, 70 svårt skadade och 483 lindrigt skadade vid bränder i flerbostadshus. Under fyra år, perioden 2005-2008, ledde 380 bränder till minst 2 521 lindrigt skadade, svårt skadade eller döda. Av dessa bostadsbränder har 62 identifieras med omständigheter som påminner om Rinkebybranden. Varje år inträffar ca 15-20 liknande svåra bränder, även om följderna oftast inte blir lika allvarliga. Av de 62 rapporterna nämner 40 att rökfyllda trapphus har varit ett problem, och 20 anger att dörren till brandlägenheten lämnats öppen. I elva

rapporter finns noteringar om språkproblem eller att personer med utländsk bakgrund har berörts.

MSB ger årligen ut en rapport över bränder som orsakat dödsfall. De senaste tio åren har 340 sådana bränder skett i flerbostadshus. Vissa grupper drabbas, enligt statistiken, mer än andra. Äldre är en sådan grupp; av de omkomna är mer än hälften över 65 år. I dödsbrandstatistiken utgörs 70 % av män. Personer med nedsatt förmåga eller med sociala problem är överrepresenterade. Av de omkomna männen mellan 20 och 64 år var påverkan av alkohol, narkotika eller läkemedel en del av bakgrunden i 80 % av fallen. Av erfarenheterna framgår tydligt att de omkomna ofta själva har medverkat till händelsen. Det är ovanligt att andra personer, utanför brandlägenheten, drabbas på det sätt som skedde i Rinkeby. Statistiken och erfarenheterna talar för att personer med utländsk bakgrund inte är överrepresenterade i dödsbrandstatistiken.

När det gäller skador på grund av olyckor, och däribland bränder, finns det ingen samlad studie på hur personer med utländsk bakgrund är representerade i sjukvårdsstatistiken. I en särskild studie, Sociala bakgrundsfaktorer hos skadade barn och ungdomar (Räddningsverket, NCO 2007:13), konstateras dock att barn med utländsk bakgrund snarast är underrepresenterade i skadestatistiken för de flesta olyckstyper, med undantag för skador av heta vätskor och drunkning. I en annan studie, Säkerhetens bestämningsfaktorer (Räddningsverket, NCO 2006:6), konstateras ett klart samband mellan socioekonomiska faktorer och skadefrekvens på grund av olyckor.

Räddningsverket beställde under 2008, genom företaget Experian, en s.k. Mosaic-analys där olika uppgifter samkörts mellan uppgifter om bostadsbränder i insatsstatistiken och uppgifter om de boende. Som grund för analysen ligger en indelning av Sverige i 74 000 områden där uppgifter om de boende samlats in avseende konsumtionsvanor, intressen, medievanor, värderingar m.m. Områdena har sedan klassificerats i tolv olika livsstilskaraktistika. Syftet var att identifiera risker, när det gäller bostadsbränder, hos olika grupper och få ett bättre

underlag för att kommunicera risk- och säkerhetsfrågor. Av resultaten kan utläsas att det är två områdestyper som har klart högre brandrisker än andra; dels glesbygdsområden och dels områden med hög andel utrikes födda. Glesbygdsområden utmärker sig genom att de har en hög andel bränder och att bränder som startar i uppvärmningsanordningar är den mest förekommande orsaken. I denna grupp fanns brandvarnare i större utsträckning. Områden med hög andel utrikes födda har hög andel bränder som startar i kök, sovrum eller trapphus. I denna områdestyp var andelen avsiktligt anlagda bränder större än i de andra grupperna. Det saknades också brandvarnare i större utsträckning.

En försiktig tolkning av statistik och erfarenheter är att personer med utländsk bakgrund inte omkommer eller skadas av bränder i högre grad än genomsnittet, men att de ofta bor i områden där brandrisken är större och att de därmed är mera utsatta. Den lägre andelen fungerande brandvarnare i dessa områden antyder också svårigheterna att kommunicera betydelsen av brandskydd vilket gör dessa personer mer sårbara än andra. Dessutom har det framkommit under arbetet att personer i dessa områden ofta saknar försäkringsskydd.

### 6.3 Ansvarförhållanden

Bestämmelser i LSO om den enskildes skyldigheter avseende brandskydd finns i 2 kap. 2 §. Där framgår att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra och begränsa skador till följd av brand.

I fråga om den enskildes ansvar föreslog Räddningstjänstlagutredningen att det skulle införas en bestämmelse enligt vilken det är en skyldighet för var och en att vidta skäliga åtgärder till skydd mot olyckor. Några remissinstanser invände mot förslaget

och menade att det borde preciseras närmare vad den enskildes allmänna ansvar omfattar. Regeringen menade att utredningens syfte var att ge uttryck för den existerande principen om den enskildes ansvar på området, men ansåg att det skulle föra alltför långt och medföra betydande svårigheter av rättslig art att låta denna princip komma till uttryck i en lagbestämmelse.

Bestämmelserna i tidigare räddningstjänstlagstiftningen om den enskildes skyldigheter att hålla brandskydd omfattade ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar. Med begreppet innehavare avses arrendator, hyresgäst eller någon annan som innehar egendomen med nyttjanderätt (prop. 1985/86:170 s. 84). Regeringen föreslog att begreppet innehavare i LSO bör bytas ut mot det mer tydliga begreppet nyttjanderättshavare (prop. 2002/03:119 s. 51), vilket också har skett.

Räddningstjänstlagutredningen föreslog att ägare och innehavare (nyttjanderättshavare) skulle ha ett solidariskt ansvar för att vidta åtgärder. Utredningen anförde att begreppet "ägare eller innehavare" hade gett upphov till oklarheter och att ett solidariskt ansvar skulle bidra till att ägaren och innehavaren i samband med upplåtelse av nyttjanderätten bättre skulle uppmärksamma frågorna om förebyggande åtgärder. Regeringen menade att ett införande av solidariskt ansvar för ägare och nyttjanderättshavare skulle medföra problem av både rättslig och praktisk natur och ansåg att ansvaret fortfarande bör vara delat (prop. 2002/03:119 s. 53).

Bestämmelserna om att ägare eller nyttjanderättshavare i skälig omfattning ska hålla brandskydd och utrustning för livräddning gäller alla typer av byggnader och anläggningar. Kraven på vilka åtgärder som ska vidtas är olika från fall till fall beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till (prop. 1985/86:170 s. 49). I förarbetena har det exemplifierats att utrustning för släckning av brand kan vara allt från brandsläckare till permanent installerade brandvattenledningar medan utrustning för livräddning kan vara trappor, stegar och nödbalkonger. Exempel på utrustning för att hindra eller begränsa

skador till följd av brand kan vara olika typer av anordningar för varning, t.ex. brandvarnare.

MSB eller Räddningsverket har inte meddelat några allmänna råd som direkt tar sikte på bostäder utöver allmänna råd om brandvarnare, Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om brandvarnare i bostäder (SRVFS 2007:1) och allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete, Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3). Av allmänna råd om brandvarnare framgår bl.a. att ansvarsförhållandet mellan ägare och nyttjanderättshavare lämpligen kan klargöras i hyreskontrakt eller någon annan form av avtal mellan parterna (i regel fastighetsägare och hyresgäst). Om inte annat avtalats bör ägaren ansvara för installationen av brandvarnaren och nyttjanderättshavaren ansvara för skötseln.

Vid nybyggnad tillämpas Boverkets byggregler (BFS 1993:57). I dessa infördes genom ett tillägg (BFS 1998:38) föreskrifter om att bostäder ska förses med anordning för tidig upptäckt av brand samt utrymningssignal. Föreskrifterna är kompletterade med allmänna råd som anger att tidig upptäckt av brand i bostäder kan erhållas med lämpligt antal nätanslutna eller batteridrivna brandvarnare. Råd finns också om placering av brandvarnare.

Kommunen ska enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § i LSO genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Enligt 3 kap. 1 § har kommunen en skyldighet att se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. Uppgifterna enligt sistnämnda bestämmelser fullgörs bl.a. genom tillsynsuppgifterna, genom sotningsverksamheten och genom de skyldigheter kommunen har att stödja den enskilde. De skyldigheter som kommunen har att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen är i huvudsak inriktade mot brandskydd.

## 6.4 Exempel på stöd till enskilda i brandskyddsfrågor

Frågor som rör förebyggande brandskydd har tidigare berörts i avsnitt 5.1. Stödet till den enskilde, som kan riktas till såväl fastighetsägare och nyttjanderättshavare som enskild person, kan utgöras av normgivning, tillsyn, utbildning, information och rådgivning. Stödet kan förmedlas i flera led från stat och kommun och genom olika andra aktörer som organisationer och föreningar, fastighetsägare och företag samt massmedia.

Som framgått tidigare har det offentliga samhällets insatser i form av bl.a. utbildning och information om brandskydd ökat under senare år. I kommunerna genomförs en rad aktiviteter i syfte att nå fram med brandskyddskunskaper till allmänheten. Särskilda insatser görs i många kommuner för att stödja särskilda grupper, bl.a. personer med utländsk bakgrund. Det finns dock variationer i hur kommunerna hanterar stödet till enskilda.

### *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*

Räddningsverket, numera MSB, har tagit fram ett omfattande informationsmaterial som riktar sig till skola, fastighetsägare och enskilda personer. En närmare beskrivning av genomfört, pågående och planerat arbete framgår av MSB:s promemoria (MSB, dnr 2009-11304).

MSB tillhandahåller skolmaterial kostnadsfritt för alla åldersgrupper i skolan (4-7, 6-10, 9-13, 12-16 år respektive gymnasiet), med utarbetade lärarhandledningar. Materialet har fokus på eld, brand och brandskydd, men tar även upp andra typer av risker. Beställningsvolymen har de senaste åren varit 75 000-100 000 elevexemplar för respektive åldersgrupp. Materialet har fått goda betyg vid utvärderingar, och nio av tio beställare planerar att använda det igen.

MSB stöder, med uppdragsersättning, frivilliga organisationer som bedriver kursverksamhet i form av s.k. självskydds-

utbildning. Kurserna, som är avgiftsfria, riktas till personer med syfte att öka den enskildes förmåga att förebygga och hantera olyckor, bl.a. brand. Bidragen, som årligen uppgår till ca 32 miljoner kronor, fördelas till bl.a. Brandskyddsföreningen Sverige (SBF), Föreningen Räddningskårer i Samverkan (FRIS), Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF) och Svenska Livräddningssällskapet (SLS).

MSB har också tagit fram informationsbroschyrer och informationsblad om brandskydd, dock endast på svenska. Exempel är "Rädda liv, Rädda hem", som kan beställas av t.ex. den kommunala räddningstjänsten för spridning hos boende; "Brandsäkerhet i flerbostadshus" som riktas framför allt till hyresvärdar och bostadsrättsföreningar; "Trapphusanslag" som kan beställas av hyresvärd. På webbplatsen "Skyddsnetet" finns information om bl.a. brandskydd som riktas till den enskilde. För närvarande produceras en film om brandsäkerhet som har fokus på beteende vid bostadsbränder. Planer finns på att översätta informationsmaterial till andra språk och att utveckla filmer som kan laddas ner och spridas i t.ex. studiecirkel och föreningsverksamhet. Hittills har ett material översatts till fem språk. Det är ett informationspaket med bl.a. en handledning för studiecirkel om "Säkerhet i vardagen på äldre dar" som innehåller information om brandskydd.

#### *SBF:s koncept Brandsäkert hem m.m.*

Brandskyddsföreningen Sverige (SBF) har utvecklat ett koncept, Brandsäkert hem. Från början var fokus på nyproducerade flerbostadshus. Konceptet används dock även i andra sammanhang. Föreningen har gett ut riktlinjer, en kvalitetsnivå, som ska uppfyllas för att en boendemiljö ska kategoriseras som brandsäkert hem. Av riktlinjerna framgår att boendet ska vara utrustat med brandvarnare, brandfilt, handbrandsläckare och automatisk övervakning av kökspis. Vidare ska en utbildning i brandskydd genomgå av minst en person i det aktuella hushållet



och det lämnas en information om brandskydd som är översatt till nio språk. Närmare 400 personer har utbildats som instruktörer och ca 2 000 personer utbildas årligen. Kostnaden för att uppfylla kraven beräknas till 1 500-2 000 kr för en lägenhet i nyproduktion och ca 4 000 kr för en befintlig lägenhet. Inget försäkringsbolag har hittills beslutat om att lämna rabatt på hemförsäkringen för en bostad som uppfyller de ställda kraven. Konceptet lämnar ett bidrag till ökat brandskydd i flerbostadshus men förutsätter att konceptet efterfrågas och används.

SBF har även tagit fram annat informationsmaterial, på flera språk och även i form av piktogram (bildserier), om brandskydd som kan användas i kommunernas och fastighetsägares kommunikation med boende. Även andra aktörer och företag har tagit fram informations- och kursmaterial som kan användas i kommunikationen om brandskydd.

### *Räddningstjänsten Syd*

Inom Räddningstjänsten Syd pågår ett intressant utvecklingsarbete med syftet att öka det förebyggande arbetet och nå befolkningsgrupper med brandskyddskunskaper, särskilt i områden med hög andel utrikes födda. Arbetet har hämtat inspiration från engelska erfarenheter av liknande arbete. En bidragande faktor till arbetet har varit de problem som funnits i stadsdelen Rosengård i Malmö med anlagda bränder och stenkastning mot räddningstjänst. Det konstateras också att få i Rosengård har brandvarnare och att det ofta finns brister i kunskapen om brandskydd.

Utvecklingsarbetet bedrivs inledningsvis i ett projekt där två s.k. brobyggare anställts samt 24 elever med bakgrund från olika länder antagits för en utbildning till brand- och säkerhetsvärdar. Ett syfte är att eleverna redan tidigt under utbildningen ska medverka i och stödja kommunernas förebyggande arbete i områden där det finns särskilda behov av informationsinsatser.

Ett annat syfte är att på sikt skapa ökad mångfald i räddningstjänsten och få ökad förståelse för mångfaldsfrågor och olika kulturer bland räddningstjänstens personal. Projektet har således både ett internt och ett externt syfte, där mångfald och jämställdhet ses som en förutsättning för att skapa förtroende i dessa miljöer och för att effektivt kunna kommunicera risk- och säkerhetsfrågor.

Det utåtriktade brandförebyggande arbetet sker främst genom uppsökande verksamhet som hembesök och genom möten i skola och i föreningsliv. Tillfällen som SFI-utbildningar (svenska för invandrare) och Migrationsverkets introduktionsutbildningar tas tillvara för sådana möten. I den uppsökande verksamheten kommer även räddningstjänstpersonalen i utryckningsberedskap att delta med ca 20 % av arbetstiden för att bl.a. genomföra hembesök och ge råd i brandskyddsfrågor.

### *Räddningstjänsten Storgöteborg*

Inom räddningstjänsten Storgöteborg pågår också utvecklingsprojekt. Det är i första hand insatser för att bryta trenden med ett ökande antal anlagda bränder och projekt om brandskydd i bostäder. I projektet anlagd brand utbildas lärare till elever i årskurs 2 så att de själva kan bedriva utbildning. Räddningstjänsten utbildar samtliga elever i årskurs 5. Utbildningen för årskurs 5 har stora inslag av konsekvensbeskrivningar. Om en skola har varit utsatt för anlagd brand åker räddningstjänsten ut till den aktuella skolan och samtalar om händelsen och de konsekvenser den fick eller kunnat få. Ytterligare en aktivitet är att samtal genomförs med ungdomar som utpekats som orsakande till bränder. I samtalen deltar föräldrar och skolpersonal. Genom aktiviteterna inom projektet anlagd brand når räddningstjänsten ett stort antal ungdomar varje år och räddningstjänstens statistik visar att de informationsinsatser som genomförts har inneburit att trenden med ett ökande antal anlagda bränder i skolmiljöer har brutits.

Projektet om brandskydd i bostad har två delar. En del är att uttryckningsstyrkorna genomför aktiviteter i bostadsområden. Det kan vara informationsträffar eller öppet hus på brandstationen men också t.ex. övningar i bostadshus i samverkan med fastighetsägare och boende. Den andra delen är ett projekt i samverkan med allmännyttan, Förvaltnings AB Framtiden, och Arbetsförmedlingen. I projektet har fjorton brandinformatörer, som gemensamt behärskar tjugo språk, utbildats. Rekrytering till projektet sker främst bland kvinnor och de som rekryteras ska kunna svenska samt ytterligare något språk samt helst vara boende hos de bostadsbolag där information ska lämnas. Informatörerna informerar boende genom personliga besök. En folder om brandskydd på aktuellt språk delas ut och informatörerna intervjuar de boende och kompletterar kunskaperna vid behov. Vidare kontrolleras och, vid behov, kompletteras med brandvarnare i lägenheterna. Ambitionen är att ytterligare 20 informatörer ska utbildas i år och ytterligare 20 nästkommande år.

#### *Storstockholms brandförsvaret*

Storstockholm har också fokus på anlagda bränder och bostadsbränder i sitt förebyggande arbete. Brandförsvaret samverkar och verkar i de nätverk som finns i de olika stadsdelarna. Särskilda informationsinsatser har riktats till bostadsbolagen. I områden med hög andel utrikes födda är anlagda bränder i t.ex. bilar och containrar vanliga. Ambitionen är ett problemorienterat arbetsätt och att informationen ska anpassas till respektive målgrupp. En nyckel till framgång med informationsinsatserna anses vara att det finns en tilltro och ett förtroende till dem som informerar. Brandförsvaret menar också att man måste bli bättre på att marknadsföra sig och att ta plats i olika sammanhang och föra fram sin kompetens och sitt budskap. Erfarenheten är att det är svårt att nå bostadsrättsinnehavare med information.

Stockholm har målsättningen att insatsrapporterna efter inträffade händelser ska ha högre kvalitet. Detta ska ske genom att mer data om bl.a. olyckans omvärld samlas i rapporterna och bidra till ett bättre lärande från olyckor och ge underlag om var t.ex. informationsinsatser behövs.

#### *Södertörns brandförvarsförbund*

Södertörn har målet att skapa mångfald i organisationen och har vidtagit åtgärder för att nå detta mål. Att räddningstjänsten speglar samhällets mångfald har stor betydelse både vid räddningsinsatser och i det förebyggande arbetet.

Södertörn har satsat på brandskyddsinformation i skolan där målet är att nå alla elever i årskurserna 2 och 5. Arbetet bedrivs olika i olika medlemskommuner, men brandförsvaret har utsett två personer per kommun som ska delta i säkerhetsarbetet i respektive kommun. Bland annat deltar de i lokala trygghetsråd och ingår i andra lokala nätverk. Man är noga med att det är respektive kommun som ska vara drivande i arbetet och att brandförvarsförbundet ställer sin kompetens och sin kunskap till förfogande. Förbundet deltar också i ett projekt där elever i årskurs 6 som "är på väg åt fel håll" får en mentor som är polis eller brandman under ett år.

#### *Räddningstjänsten Linköping*

Räddningstjänsten har bl.a. satsat resurser med ambitionen att möta alla nyanlända invandrare med brandskyddsinformation. Hittills har fokus legat på att informera arabisktalande personer och somalier då dessa är de två största grupperna. Man deltar vid träffar som anordnas av kommunen, "Jobbtorget". Vid varje tillfälle möter man ett femtontal personer och informerar om räddningstjänsten och om brandsäkerhet.

*Norrköpings brandförsvär*

Räddningstjänsten i Norrköping har fokuserat sin brandskyddsinformation på skolan där ca 90 % av alla elever i förskola, årsklass 4 och 7 respektive sista året i gymnasiet nås av besök och information. Något systematiskt riktat kommunikationsarbete som vänder sig till personer med utländsk bakgrund har hittills inte genomförts.

En uppföljning har genomförts av två informationskampanjer där olika kommunikationskanaler använts. Resultaten visar översiktligt att högst 50 % i målgrupperna noterat att kampanjen genomförts. Cirka hälften av dem som noterat kampanjen har uppfattat och tagit till sig budskapet.

*SOS Alarm AB*

SOS Alarm är en viktig länk i kedjan när en räddningsinsats ska genomföras. Erfarenheten är att det sällan finns språkproblem när räddningstjänsten ska larmas. Den som ringer kan som regel svenska och inträffar det något är det ofta flera som ringer. Man har också möjlighet att koppla upp sig mot Stockholms tolkförmedling, men behov av detta uppstår sällan.

Larmoperatörerna ger i den akuta situationen ofta stöd och rådgivning till dem som larmar. Ett systematiskt datorstöd till larmoperatörerna har utvecklats för intervjumetodik och rådgivning, och alla operatörer ges utbildning i dessa frågor.

SOS Alarm har fokus på information om 112 riktat mot äldre och personer med utländsk bakgrund. På hemsidan finns information på flera språk om hur man larmar via 112. Vidare har studiematerial tagits fram för information om samhällets nödnummer inom SFI.

I utbildningen för larmoperatörer ingår ett särskilt avsnitt om ”att kommunicera när inte språket räcker till”.

Från SOS Alarm sida menar man att larmfunktionen i högre grad bör medverka i de olycksundersökningar som kommunerna

genomför för att därigenom skapa en bättre erfarenhets-återföring och ett gemensamt lärande som täcker hela olycksförloppet.

## 6.5 Diskussion

Brandskyddet för den enskilde utgörs av en rad samspelande komponenter i ett sammansatt system. Systemet innefattar bl.a. byggnadsutformning och produktsäkerhet, hantering av brandfarliga produkter, brandvarnare, larmfunktioner, släckutrustning i bostaden, kunskap och beteende vid brand samt insatstider och förmåga för räddningstjänsten. Ett gott brandskydd kräver att dessa delar fungerar tillsammans.

Kraven på brandskydd i nybyggnader är reglerat i plan och bygglagen (1987:10), medan skyldigheterna att hålla brandskydd i befintliga byggnader i huvudsak regleras i lagen om skydd mot olyckor. Förhållandet mellan dessa två lagar och samspelet mellan dessa är alltså viktigt för helheten av brandskyddet i byggnader och anläggningar.

För att människor inte ska skadas eller dödas genom brand är det beteendet hos den enskilde, inklusive förekomsten av fungerande brandvarnare, som har den största betydelsen. Den enskildes agerande i ett tidigt skede av en brand har stor påverkan på hur olyckan utvecklas och vilka följder den får. Den grundläggande principen måste vara att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Den enskilde har också ett ansvar för att, utifrån sin förmåga, ingripa med adekvata åtgärder när en olycka inträffat. Om ett första ingripande inte ger resultat måste den enskilde ha kunskaper att larma och varna andra som är i fara samt att vid behov utrymma. Först om, och när, den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan klara av en situation har det allmänna ett ansvar att ingripa. Det tar dock tid innan samhällets resurser kan vara på plats vid en brand i bostad. En förutsättning för att den enskilde ska kunna vidta rätt åtgärder är

kunskap som kan erhållas genom information, kommunikation och utbildning.

Eftersom varje situation är unik går det inte att i förväg fastslå exakta kriterier för när den enskildes ansvar upphör eller när samhällets resurser behöver sättas in. I det offentliga åtagandet ingår för det första en förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av samhällsinsats. För det andra måste det ingå att ha sådana resurser tillgängliga eller gripbara som kan behövas i svåra situationer (jfr. prop. 2005/06:133 s. 52). Av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår att samhällets skyldigheter att ansvara för en räddningsinsats föreligger endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

De informationsinsatser om brandskydd som genomförs i dag sker, med några undantag, i huvudsak som generella insatser snarare än mot speciella problem och behov. Information tas fram för breda grupper och erbjuds dem som efterfrågar den och vänder sig till t.ex. skolan, företag och organisationer, medan individer som står utanför arbetsmarknaden och skolan ges sämre möjligheter att få del av stödet. För att nå särskilda grupper, som kan ha svårare att ta till sig av den information som erbjuds, krävs en uttalad vilja från samhället och ett problemorienterat arbetssätt. Enkelt uttryckt krävs en förändring från i huvudsak efterfrågan av information till riktade insatser till dem som bedöms ha störst behov av information. För den kommunala räddningstjänstens del kan detta symboliseras genom att mötet måste ske på olika individers villkor, en komplettering av ”öppet hus” på brandstationen med mer av uppsökande verksamhet på de mötesplatser som är möjliga och naturliga.

När det gäller brandskydd i flerbostadshus måste fastighetsägarens kunskap om fastigheten inklusive brandskyddet överföras till brukaren (nyttjanderättshavaren). Detta bör ske vid inflyttning och sedan upprepas systematiskt över tiden. Det

kan samordnas med annan information om fastigheten och andra förhållanden som ägaren vill förmedla till brukaren. MSB i samverkan med andra berörda, t.ex. branschorganisationer, Svenska brandskyddsföreningen och frivilligorganisationer, bör kunna utveckla metoder och underlag för hur samverkan mellan fastighetsägare och brukare kan genomföras och särskilt hur det kan ske till grupper där det kan finnas behov av riktade insatser, till exempel nyanlända invandrare.. Verksamhet som de frivilliga organisationerna bör kunna få statligt stöd för, bör avse information och utbildning som stärker samhällets säkerhetsarbete och utvecklar medborgarnas möjligheter att vidta egna säkerhetsåtgärder. Regeringen har uttryckt att en väsentlig del av det statliga stödet för frivillig medverkan i säkerhetsarbetet bör gå till att förbättra information och utbildning om förebyggande och skadebegränsande åtgärder i den enskildes dagliga närmiljö. Det kan finnas skäl att pröva om medlen för stöd till frivilligverksamheten kan fördelas på ett bättre sätt för att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd, t.ex. till informationskampanjer som belyser samspelet mellan fastighetsägare och brukare i flerbostadshus.

Studier har visat att brandvarnare är en kostnadseffektiv åtgärd för att minska antalet dödsbränder. Krav på brandvarnare, nätanslutna eller batteridrivna, finns för nyproduktionen av lägenheter sedan 1998. Ett sätt att ytterligare höja skyddet i nyproducerade lägenheter skulle vara att precisera kravet till enbart nätanslutna brandvarnare. För äldre lägenheter finns inte författningsreglerade krav på brandvarnare. Dock har, som framgått, Räddningsverket lämnat allmänna råd om brandvarnare i bostäder. Av råden framgår bl.a. att varje byggnad som är avsedd som stadigvarande eller tillfällig bostad bör vara försedd med tillräckligt antal fast installerade fungerande brandvarnare eller motsvarande anordningar för tidig varning vid brand.

Stora insatser har gjorts för att förmå fastighetsägare och hyresgäster att ha fungerande brandvarnare på lämpliga platser i boendet. Andelen som har fungerande brandvarnare har också ökat till ca 75 %, som framgått av avsnitt 4.1. Det finns dock



stora skillnader mellan olika bostadsområden, t.ex. i området Herrgården i Rosengård bedöms endast ca 10 % ha fungerande brandvarnare.

Synpunkter har framförts om att det borde finnas ett författningsreglerat krav på fungerande brandvarnare i boendet, på liknande sätt som det är obligatoriskt att använda bilbälte i trafiken. Ett sådant krav skulle ge uttryck för samhällets syn på betydelsen av åtgärden och underlätta kommunikationen av brandskyddsfrågor. Ytterst är förekomsten av fungerande brandvarnare dock en fråga om kunskap och motivation hos den enskilde, dvs. hos både fastighetsägare och hyresgäster, som kan påverkas genom olika aktiviteter.

Reglerna om den enskildes skyldigheter att hålla brandskydd i 2.kap 2 § LSO är generella. MSB har som framgått meddelat allmänna råd om brandvarnare. Om föreskrifter ska lämnas om brandvarnare bör dessa kopplas till ansvarsbestämmelser. Det är tveksamt om förbättrad information och ökad kunskap om brandskydd är tillräckligt för att uppnå målet med fungerande brandvarnare i alla bostäder. Därför bör det övervägas om kravet ska författningsregleras. Vid en reglering kan det krävas en översyn av bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO.

Frågan om stärkt brandskydd för boende är huvudsakligen en fråga om hur kunskap om risker, åtgärder och beteenden kan förmedlas till olika grupper av individer. Olika typer av insatser har prövats. Erfarenheterna av tidsbegränsade informationsinsatser, s.k. kampanjer, är att dessa har en begränsad, kortsiktig effekt. Det behövs ett systematiskt, återkommande kommunikationsarbete för att långsiktigt bygga upp kunskap och attityder till risker och säkerhet. Det finns grupper i samhället som kan vara både mera utsatta för risk och svårare att nå i arbetet. För dessa grupper kan det krävas särskilda insatser.

Det finns flera exempel på att det behövs systematik i arbetet. Jönköpings kommun genomförde under år 1999 ett projekt där information om brandskydd lämnades vid hembesök i bostadsområden. Samtidigt sattes brandvarnare upp och information lämnades om funktion och skötsel av brandvarnare. Under 2006

genomförde kommunen en stickprovsmässig uppföljning av kampanjen. Resultatet var nedslående, i de kontrollerade lägenheterna var det en stor del av brandvarnarna som inte fungerade och kunskapen om brandskydd som lämnats hade i många fall glömts bort. Slutsatsen av detta projekt, som även bekräftats från andra håll, är att det krävs regelbunden information.

En avsikt med den nya ordning som ersätter brandsyn var att kommunen skulle kunna rikta in tillsynsverksamhet dit den bäst behövdes med utgångspunkt från lokala riskbedömningar. Kommunerna har också utökat sina insatser när det gäller tillsyn av brandskyddet i olika boendemiljöer och där särskilt flerbostadsområden med t.ex. stor andel av utrikes födda är en av de boendemiljöer som en del kommuner prioriterat.

Allmänna råd, eller handböcker om brandskydd i boendemiljöer bör tas fram och kan utgöra en bra vägledning såväl för fastighetsägare och nyttjanderättshavare som för kommunens arbete med att planera och genomföra informationsåtgärder och tillsyn.

En grupp i samhället som inte kan förväntas att aktivt och själv söka information om säkerhet och skydd mot olyckor är barn, i synnerhet yngre barn. Detta är ett område där vuxenvärlden har en skyldighet att förmedla kunskap av det här slaget till barnen, något som understryks i konventionen om barnets rättigheter – barnkonventionen. En av konventionens grundläggande principer är att staten, till det yttersta av sin förmåga, ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det krävs således aktiva åtgärder från statens sida.

I ett långsiktigt perspektiv är skolan en viktig förmedlare av kunskap för livet. Det gäller inte minst risk- och säkerhetsfrågor inklusive brandskydd. Skolmaterialet som MSB förmedlar är uppskattat och används i relativt stor utsträckning. Barnen blir också en kanal som förmedlar kunskapen in i hemmet, och materialet är utformat för att stödja detta syfte. Det är dock skolorna själva som avgör användningen och utbildningens omfattning och innehåll. Det saknas övergripande, nationella bestämmelser om att varje skola (oavsett huvudman) ska

informera om säkerhet och skydd mot olyckor, liksom om hur omfattande informationen ska vara. Då skolan är grundläggande för framtida attityder och lärande är det angeläget att så många elever som möjligt nås av kunskaper om brand och brandskydd.

Utöver skolan behöver återkommande kommunikationsinsatser ske, där inte minst kommunerna har en viktig roll. En enkätundersökning från 2006 visade att drygt 50 % av befolkningen fått utbildning i brandskydd. Av dessa hade drygt 70 % fått denna utbildning genom arbetet. Den utbildning som sker genom kommunernas räddningstjänster och självskyddsutbildningen har också ökat starkt under senare år, som framgått av avsnittet 4.1. Denna utbildning når dock bara vissa grupper, oftast genom arbete eller föreningsliv. För att nå andra grupper krävs ett aktivt och uppsökande kommunikationsarbete. Exempel på sådana initiativ är arbetet i storstäderna som redovisats ovan. Det är viktigt att erfarenheterna från dessa och andra initiativ tas tillvara, sammanställs och sprids till övriga kommuner.

Allmänt gäller att kommunerna mer systematiskt bör genomföra analyser av risker och behov hos särskilda grupper. Dessa kan ligga till grund för mål och prioriteringar av utbildnings- och informationsinsatser i handlingsprogrammen och genomförandet, som sedan bör följas upp och utvärderas. Länsstyrelserna bör i sin tillsyn lägga vikt vid kommunernas arbete med att stärka enskildas brandskydd.

Vid en inträffad brand är det viktigt att människor varnas och räddningstjänsten larmas. Larmoperatörerna vid SOS Alarm AB har uppgifterna att dels larma räddningstjänsten med korrekt information, dels stödja den larmande med råd om beteende i den aktuella situationen.

SOS Alarm har som framgått tagit hänsyn till behov av information om 112 på olika språk.. Erfarenheter visar att i de olycksundersökningar som kommunerna genomför ingår sällan larmfasen. I det avtal som finns mellan svenska staten och SOS Alarm AB framgår att SOS Alarm ska ansvara för samhällsinformation avseende 112-numrets användning.

SOS Alarm ska också, enligt avtalet, medverka till att erfarenheter från olyckor och kriser tillvaratas på ett sådant sätt att samhällets möjligheter att förebygga och möta sådana olyckor kontinuerligt förbättras. Detta ska ske i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer. Inom ramen för lärandet från olyckor bör även lärandet i larmfasen utvecklas. Ett steg i denna process kan vara ett utvecklat och systematiskt samarbete om olycksundersökningar mellan de kommunala räddningstjänsterna och SOS-centralerna. Det bör också ge bättre förutsättningar för lärande över hela olycksförloppet och i vilka miljöer olyckor inträffar.

Att nå boende med kunskap om brandskydd är en viktig fråga som berör ett stort antal aktörer i samhället. Stora ansträngningar har gjorts och görs i detta syfte. Ska brandskyddet för de boende ytterligare stärkas krävs en kraftsamling och samverkan över myndighets- och organisationsgränser. I syfte att åstadkomma en sådan nationell kraftsamling och samverkan kan det vara lämpligt att MSB får i uppdrag att, i samverkan med bl.a. Boverket, Skolverket, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, hyresgästföreningar, fastighetsägarbranschen, trosamfund, frivilligrörelser och organisationer bildade på etnisk grund, ta fram förslag till en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda. En sådan strategi kan på sikt bli en del i en större strategi för kommunikation om risker och säkerhet.

Vid de besök som genomförts inom ramen för detta uppdrag har flera idéer lyfts om hur arbetet med information om brandskydd kan utvecklas. Räddningstjänsten Syd har en brandstation i Rosengård. Syftet är att brandstationen ska vara en mötesplats och en del i samhällslivet som medborgarna, utan att ha ett egentligt ärende, kan besöka. Då finns tillfälle att informera om brandskydd och också om yrket som brandman. Ett annat syfte med brandstationen är att den ska vara öppen att användas av föreningar m.m. som ska kunna ha sina möten i lokalerna utan att teman för mötena handlar om brandskydd

eller räddningstjänst – brandstationen ska bli en naturlig mötesplats.

Att informera särskilda grupper, där personer med språksvårigheter kan vara en grupp, har sina speciella problem. Informationen bör om möjligt ske på naturliga mötesplatser, t.ex. i skolan, i undervisning i svenska för invandrare eller lokala föreningsmiljöer. Det är också viktigt att informationen lämnas av någon som har förtroende i den grupp som ska informeras.

Det har framförts att uppgiften att informera om brandskydd till personer med utländsk bakgrund kräver kunskap, bl.a. språkkunskaper och kännedom om olika kulturer. Kommunerna ska enligt LSO ta tillvara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet. Detta område – att informera om brandskydd till särskilda grupper – bör vara ett område att samverka kring i större regioner. I den andan bör också MSB, utöver att ta fram informationsmaterial, skapa arenor för erfarenhetsutbyte i informationsfrågor.

## 6.6 Slutsatser

### *Bedömning*

För att människor inte ska skadas eller dödas genom brand har kunskaper och beteende hos den enskilde stor betydelse. Även om ökade insatser har genomförts från samhällets sida under senare år behövs en kraftsamling och samverkan över myndighets- och organisationsgränser för att stärka brandskyddet i detta avseende, det gäller inte minst för att nå särskilda grupper, t.ex. nyanlända invandrare och andra som har behov av anpassad och riktad information. Andelen boende som har fungerande brandvarnare och lämplig släckutrustning behöver i det sammanhanget höjas.

De informationsinsatser om brandskydd som genomförs i dag sker, med några undantag, i huvudsak som generella insatser snarare än mot speciella problem och behov. Det finns ett behov

av att kommunerna och andra aktörer systematiskt analyserar risker och förutsättningar för stödjande åtgärder i dessa sammanhang samt i sina handlingsprogram eller andra styrdokument redovisar mål och verksamhet inklusive kommunikationsinsatser.

### *Förslag*

MSB bör ges uppdraget att, i samverkan med berörda myndigheter och organisationer, ta fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda, bl.a. genom att pröva och stödja lämpliga arbetsformer för en förbättrad kommunikation med särskilda grupper, t.ex. i områden där det bor en hög andel utrikes födda. En kunskapsuppbyggnad bör ske om hur kommunikation med grupper med olika språklig och kulturell bakgrund bör genomföras i säkerhetsfrågor. I sammanhanget bör även frågan om en författningsreglering om brandskyddsutrustning i bostäder prövas. Strategin för brandskyddet kan, om det visar sig lämpligt, utvecklas som en del i en större strategi för kommunikation med enskilda i frågor om olycksrisker och säkerhetsarbete. Inom ramen för strategiarbetet bör fördelningen av självskyddsmedlen prövas.

MSB bör ta fram allmänna råd eller handböcker om brandskydd i olika boendemiljöer. Dessa bör ge vägledning för bedömning av informationsbehov och behovet av tillsyn. Särskild uppmärksamhet bör ägnas brandskyddet för grupper där det finns särskilda behov av informationsinsatser. Det bör också beskrivas hur samverkan mellan fastighetsägare och brukare (nyttjanderättshavare) kan genomföras.

Det är angeläget att MSB snarast fullföljer påbörjat och planerat arbete med att utveckla informationsmaterial och översätta detta till olika språk. Informationsmaterialet bör anpassas till olika målgruppers behov i ett mångkulturellt samhälle. MSB bör också stödja kommunernas kommunikations-

arbete genom att skapa arenor som ger möjligheter till möten och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och andra aktörer.

Kommunerna bör i sina handlingsprogram mer systematiskt analysera risker och behov av kommunikation samt prioritera dessa insatser. Länsstyrelserna bör i tillsynen följa upp kommunernas arbete i dessa frågor.

## 7 Sammanfattande slutsatser med förslag till åtgärder

### 7.1 Inledning

I tidigare avsnitt har redovisats bakgrund och förutsättningar för uppföljningen samt arbetsgruppens beskrivningar och bedömningar av utvecklingen med förslag till åtgärder för att förbättra tillämpningen av reformen. Redovisningen har gjorts områdesvis och relativt detaljerat.

I detta avsnitt görs en kortfattad sammanställning av hur arbetsgruppen ser på den samlade utvecklingen av reformen i relation till de intentioner som låg till grund för förändringen, av hur arbetsgruppen ser på behoven av utveckling och stöd för att reformen ska fullföljas enligt intentionerna, samt viktigare förslag till åtgärder i detta syfte. För att få en helhetsbild av de förslag som uppföljningens överväganden och slutsatser har lett fram till bör dock avsnitten 5 och 6 läsas. Avsnitt 5 omfattar den områdesvisa uppföljningen och i avsnitt 6 redovisas tilläggsuppdraget att beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd i dag genomförs och kan stärkas.



## 7.2 Reformens intentioner – har de uppnåtts?

I det följande redovisas bedömningarna av hur reformens huvudintentioner, som återgivits i avsnittet 2.5 om utgångspunkterna för uppföljningen, har uppnåtts i reformarbetet.

### *Ökat skydd mot olyckor och skador med stärkt förebyggande arbete*

Utvecklingen av antalet olyckor och mängden skador efter reformens införande visar på ökningarna som dock är att hänföra till andra olyckor än sådana som föranleder insatser från samhällets räddningstjänst. De olyckor med skador som hanteras av kommunal räddningstjänst har totalt minskat något efter reformens införande, trots ökad befolkning och högkonjunktur i periodens början. Insatserna för det förebyggande arbetet har statistiskt sett ökat efter införandet, och bedömningen är att reformen har stimulerat till både ökat förebyggande arbete och en ökad effektivitet i detta. Utvecklingen är dock ojämn mellan olika kommuner.

### *Tydligare ansvarsförhållanden*

I uppföljningen har det framkommit att flertalet aktörer upplever att ansvarsförhållandena har tydliggjorts genom reformen med LSO. Det gäller inte minst i arbetet med brandskyddsfrågorna och införandet av skriftliga redogörelser, som var en viktig förändring i reformen. I uppföljningen har erfarits att ansvarsfrågorna avseende sotningen, dvs. rengöring och brandskyddskontroll, fortfarande är otydliga och inte överensstämmer med ansvarsfördelningen i övrigt mellan de enskilda och det allmänna inom området skydd mot olyckor.

*Minskad detaljreglering och målstyrning med lokal anpassning*

Reformen innebär en minskad detaljstyrning med större utrymme för lokal anpassning utgående från nationella mål. Bedömningen är att reformen med införandet av nationella mål och handlingsprogram i många kommuner bidragit till att frågorna om skydd mot olyckor fått en ökad uppmärksamhet och att dialogen mellan förtroendevalda och tjänstemän därigenom har förbättrats. Traditioner och organisatorisk tröghet har dock motverkat möjligheterna till utveckling och förändring. Det finns kommuner som arbetar enligt intentionerna, men det finns många kommuner som fortfarande arbetar enligt tidigare principer och det är stora variationer i kommunernas arbete med mål och handlingsprogram. Kommunerna har också påtagligt olika förutsättningar och behov vilket delvis kan förklara olikheterna. Resursbrist och rekryteringssvårigheter sägs från kommunalt håll ibland vara mera styrande än nationella mål och handlingsprogram.

*Ökad tvärssektoriell samverkan och samordning*

Reformen bedöms ha bidragit till en ökad tvärssektoriell samverkan och samordning. Det finns dock en mycket stor spännvidd i kommunernas arbete och hur långt de kommit i detta avseende. Några kommuner har utvecklat ett systematiskt säkerhetsarbete som är brett och omfattar även andra områden än skydd mot olyckor, medan andra kommuner inte fullt ut har lyckats med samverkan och samordning ens inom den kommunala räddningstjänstens ansvarsområde. Det måste också konstateras att arbetet för en bättre samverkan och samordning mellan kommunal och statlig räddningstjänst har brister, inte minst mot bakgrund av att de statliga räddningstjänsterna i många fall inte lever upp till lagens krav på handlingsprogram.

*Mer av lärande och systematisk förbättring*

Kravet på olycksundersökningar har allmänt lett till ökad uppmärksamhet på betydelsen av erfarenhetsåterföring och lärande i kommunalt säkerhetsarbete. Några kommuner har tagit betydelsefulla utvecklingssteg i ett systematiskt lärande och förbättringsarbete. Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna, där inte minst små kommuner med huvudsakligen deltidsanställd personal inom räddningstjänsten har svårt att nå upp till lagens krav. När det gäller kommunernas övergripande process för styrning, utveckling och förbättring i säkerhetsarbetet på längre sikt kan konstateras att det återstår mycket att göra innan en systematisk process med ständiga förbättringar och med fokus på medborgarnytta enligt intentionerna är införd i merparten av kommunerna.

*Sammanfattande bedömning*

Arbetsgruppen konstaterar att arbetet med reformen skydd mot olyckor har gått i enlighet med intentionerna, men att utvecklingen har gått trögt. Lagstiftningen stöder och driver på arbetet, men det återstår mycket arbete innan intentionerna fullt ut har uppnåtts. Arbetet är på rätt väg, och det finns inga starka skäl för att nu föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet. Bland annat har det visat sig att den större förändringen med skriftliga redogörelser på brandskyddsområdet fungerar tillfredsställande och att utvecklingen går i rätt riktning. Likaså har utbildningssystemet för skydd mot olyckor i huvudsak kunnat tillgodose behoven av personal inom området, både kvalitativt och kvantitativt. Slutsatsen är att reformens lagstiftning och utformning i övrigt är lämplig och accepterad av berörda parter. Tillämpningen behöver dock utvecklas, det gäller inte minst den kommunala styrningen av säkerhetsarbetet med mål, handlingsprogram, samverkan, genomförande, uppföljning och förbättring. I arbetet

med handlingsprogrammen för den andra mandatperioden har i flera kommuner märkts en avmattning i intresse och engagemang för frågorna. Arbetet i tillämpningen behöver tillföras ny energi och stödåtgärder för att intentionerna i ett målstyrt och systematiskt förbättringsarbete ska uppnås.

### 7.3 Utvecklingsbehov i stort

Det finns ett antal områden som kräver särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. Nedan framhålls några sådana som kräver mer omfattande utvecklingsinsatser.

Olycks- och skadestatistiken visar att äldres olyckor och skador är ett växande problem, liksom att bränder i skolmiljö ökar oroväckande. Detta är säkerhetsfrågor som kräver insatser från många aktörer i samhället utöver räddningstjänsten och som visar på komplexiteten i arbetet. Ska den negativa utvecklingen motverkas och vändas måste det tas tvärssektoriella initiativ och utarbetas nationella handlingsplaner för dessa problemområden.

Även på kommunal nivå är det angeläget att utvecklingen går mot ökad samverkan och ett bredare och mer samordnat säkerhetsarbete. Det finns exempel på framgångsrikt sådant tvärssektoriellt arbete med ett samlat arbete över många olika säkerhetsområden. Sådant arbete bör stödjas och utvecklas och spridas. Alltför få kommuner bedöms ha utnyttjat möjligheterna till samverkan och samordning inom ett bredare säkerhetsarbete.

Samhällsförändringar sker hela tiden och kan ibland gå fort, vilket vi fått erfara under senare tid. Det kan gälla befolkningsutveckling, energisystem, ekonomi eller andra områden. Även för området skydd mot olyckor gäller det att ha beredskap och flexibilitet för att möta förändrade förutsättningar. Bland annat är det viktigt att kunna möta problemen med att försörja glesbygdsområden med trygghet och säkerhet i rimlig grad trots befolkningsförändringarna och ansträngd ekonomi. Det sätter fokus på rekryterings- och utbildningsfrågor för inte minst räddningstjänsten. Andra former än de traditionella, för att

tillgodose behoven av säkerhets- och trygghetstjänster, måste övervägas. Vidare kan t.ex. förändringar i energisystemen eller miljö- och hälsokraven ändra förutsättningarna för sotningen och leda till behov av ändringar i formerna för rengöring och brandskyddskontroll.

Som framhållits ovan finns det stora utvecklingsbehov när det gäller kommunernas styrning av och process för det kommunala säkerhetsarbetet, inte minst då skyddet mot olyckor. Styrningen bör utgå från medborgarnas nytta och inte från detaljer i resurser och organisation inom räddningstjänsten. Först då blir begreppet målstyrning en realitet. Och först då blir begreppet likvärdighet meningsfullt. Här krävs det en utveckling av målstyrningen och handlingsprogrammen, där inte minst kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättringsarbete utvecklas. Staten behöver stödja kommunerna i denna utveckling med statistik, analyser, metoder och exempel samt utbildning.

Statens tillsyn behöver stärkas. Det gäller resurser, kompetens och arbetsformer. Länsstyrelserna bör prioritera tillsynsuppgifterna inom området skydd mot olyckor högre, och det bör prövas om en specialisering av tillsynskompetens kan ske vid vissa länsstyrelser i kombination med en ökad samverkan länsstyrelserna emellan i tillsynsfrågor. Det bör också framhållas att tillsynsarbetet från länsstyrelserna skulle underlättas avsevärt om kommunerna når framgång i arbetet med att utveckla ett systematiskt säkerhetsarbete med god egenkontroll. Då skulle tillsynen kunna fokuseras på mål och resultat snarare än på detaljer.

Även kommunernas tillsyn av den enskildes ansvar och uppgifter enligt lagen behöver utvecklas. Det är angeläget att de enskilda objekten hanteras likvärdigt inom och mellan kommuner, varför bl.a. tillsynsutbildningen bör göras obligatorisk och behörighetsgivande.

Stödet till enskilda, för att de ska kunna ta sitt ansvar i säkerhetsarbetet enligt reformens intentioner, behöver också utvecklas och samordnas. Det gäller från central nivå till kommunal och

lokal nivå avseende organisationer och verksamhetsutövare samt olika grupper ur allmänheten. Olika risker och riskgrupper behöver identifieras och kommunikationen anpassas till dessa. Inte minst kommunerna bör i sin planering utveckla och prioritera sina insatser på detta område.

Slutligen bedöms att samverkan och samordning mellan de statliga räddningstjänsterna och mellan dessa och kommunerna behöver utvecklas. Även fördelningen av ansvaret för den statliga räddningstjänstens olika grenar kan på sikt behöva ses över. Tillsynen över hur planering och samverkan utövas från de statliga räddningstjänsterna bör också utvecklas.

## 7.4 Sammanfattning av åtgärdsförslag

Nedan sammanfattas ett urval av viktigare förslag som arbetsgruppen lämnar för att stödja den fortsatta utvecklingen av reformen. Förslagen knyter an till de utvecklingsbehov som angetts ovan. Förslagen finns mer detaljerat beskrivna och motiverade i kapitel 5 och 6. De redovisas huvudsakligen områdesvis enligt de uppföljningsområden som riktlinjerna för uppföljningen pekat ut som prioriterade.

### *Brandskydd genom skriftlig redogörelse och kommunal tillsyn*

MSB förslås se över bilagan till Räddningsverkets allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet med syftena att det ska förenkla för den enskilde (ägare och nyttjanderättshavare), anpassas till olika byggnader och verksamheter samt bättre kunna tjäna som underlag för kommunens tillsyn.

Av MSB påbörjat arbete med en handbok för tillsyn bör fullföljas och omsättas i stöd till kommunerna i form av bl.a. utbildning. Länsstyrelserna bör i sin tillsyn kontrollera att

kommunerna i sina handlingsplaner behandlar sin tillsyn på avsett sätt.

Regeringen bör överväga att i förordning införa behörighetskrav för den som ska förrätta tillsyn och att uppdra till MSB att utfärda närmare föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

#### *Stärkt brandskydd genom stöd till enskilda*

Regeringen föreslås ge MSB i uppdrag att ta fram en nationell strategi för hur brandskyddet kan stärkas genom stöd till enskilda i form av bl.a. förbättrad kommunikation med särskilda grupper, t.ex. i områden där det bor en hög andel utrikes födda. En sådan strategi berör många aktörer och kan kräva särskilda insatser från staten för att få genomslag. Inom ramen för strategiarbetet bör fördelningen av självskyddsmedel prövas. Strategin kan, om det visar sig lämpligt, ingå som en del i en större strategi för kommunikation med enskilda i frågor om olycksrisker och säkerhetsarbete.

Det är angeläget att MSB snarast fullföljer påbörjat och planerat arbete med att utveckla informationsmaterial och översätta detta till olika språk. Vidare bör MSB ta fram allmänna råd eller handböcker om brandskydd i olika boendemiljöer.

Kommunerna bör i sina handlingsprogram analysera behoven av stöd och prioritera dessa insatser. Länsstyrelserna bör i tillsynen närmare följa upp kommunernas efterlevnad av lagstiftningens krav i dessa avseenden.

#### *Brandskydd genom rengöring och brandskyddskontroll*

MSB föreslås, mot bakgrund av erfarenheter från tillämpningen av nuvarande frister, se över fristerna för brandskyddskontroll och pröva om mer enhetliga tidsfrister kan tillämpas. MSB bör också pröva om nuvarande kompetenskrav på brandskydds-

kontrollanter kan vidgas så att även andra grundkompetenser än skorstensfejartekniker, efter lämplig kompetensutbildning, kan utnyttjas i verksamheten.

Länsstyrelserna bör i sin tillsyn närmare följa upp hur kommunerna hanterar frågorna om rengöring och brandskyddskontroll i verksamheten, bl.a. i handlingsprogrammen. Det bör också följas upp hur rengöring och brandskyddskontroll kan utvecklas till att bli en mer integrerad del i kommunernas arbete med brandskydd.

Med hänsyn till omvärldsutvecklingen bör frågorna om bl.a. ansvarsfördelningen inom området följas upp och på sikt prövas mera grundligt.

### *Målstyrning, handlingsprogram och ett bredare säkerhetsarbete*

En rad åtgärder förslås i syfte att utveckla kommunernas arbete med målstyrning av säkerhetsarbetet. Förslagen syftar bl.a. till att

- utveckla riskanalysarbetet genom samordning av arbetet med riskanalyser enligt olika lagstiftningar,
- tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogrammen,
- underlätta och stödja ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna,
- utveckla kommunernas målstyrning med flexibla mål samt med systematik för egenkontroll i form av uppföljning och förbättring, samt att
- kraven på att handlingsprogrammen ska fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod bibehålls och upprätthålls.

Förslagets karaktär är huvudsakligen uppdrag eller rekommendationer till MSB att utveckla underlag och metoder i form av allmänna råd, handböcker, exempelsamlingar, statistik, analyser och utbildning samt, där bemyndiganden finns, föreskrifter som stöd för kommunernas arbete och länsstyrelsernas tillsyn i berörda frågor.



Arbetsgruppen har inte funnit skäl att nu föreslå att olika lagstiftningar inom säkerhetsområdet ska ses över och samordnas i syfte att underlätta kommunernas arbete med dessa frågor. Redan nu kan kommunerna om de så vill samordna process och planer för olika säkerhetsfrågor, även om dessa styrs av olika lagstiftningar. Fler och fler kommuner väljer ett sådant arbetsätt.

#### *Farlig verksamhet*

Eftersläpningen när det gäller analys, bedömning och beslut om farlig verksamhet är inte tillfredsställande, och berörda länsstyrelser bör snarast åtgärda detta. MSB bör följa upp detta arbete i sin tillsynsverksamhet.

MSB bör ta fram underlag i form av allmänna råd eller handböcker som stöd för länsstyrelsernas arbete med farliga verksamheter.

Det bör övervägas om en utökad samverkan mellan länsstyrelserna i fråga om farliga verksamheter kan ske.

Den tillsyn av farliga verksamheter som kommunerna bedriver bör ominriktas och i högre grad fokuseras på syftet med bestämmelserna att skapa tillräcklig beredskap för effektiva räddningsinsatser vid berörda verksamheter.

#### *Olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring*

MSB bör utöka inslagen av olycksundersökningar och lärande i utbildningen. Vidare bör systemen för dokumentation och rapportering av olyckor samordnas och om möjligt integreras i ett gemensamt system.

MSB bör överväga om allmänna råd eller ytterligare handböcker bör tas fram.

*Länsstyrelsernas tillsyn*

Bedömningen är att länsstyrelsernas resurser för tillsyn är otillräckliga och behöver stärkas. Det gäller storleken på de resurser som totalt avdelas för tillsyn, det gäller kompetensen och det gäller arbetsformernas effektivitet.

MSB bör ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram förslag till hur en specialisering och samverkan mellan länsstyrelserna kan utvecklas för att nå en större effektivitet.

MSB bör vidare utveckla sitt stöd till länsstyrelserna genom kompetensutveckling, metodstöd och andra verktyg samt expertmedverkan för länsstyrelsernas tillsynsarbete.

*Kompetens- och utbildningsfrågor*

Bedömningen är att nuvarande utbildningssystem för skydd mot olyckor i stort är lämpligt utformat. För att möta behoven av flexibilitet i system bör emellertid MSB pröva om utbildningen i räddningsinsats för deltidsanställda kan genomföras med respektive utan utbildning i rökdykning, samt om utbildningen i räddningsledning kan differentieras och anpassas till deltidsstyrkornas förutsättningar.

MSB bör vidare pröva möjligheterna att, på beställning av kommuner, anordna kompletterande kurser för att ge kompetens som heltidsbrandman som påbyggnad på annan yrkesutbildning eller erfarenhet.

*Statlig räddningstjänst*

Brister har konstaterats i de statliga räddningstjänsternas handlingsprogram och förslag lämnats på åtgärder för att förbättra kvaliteten på dessa. Vidare föreslås att fora för samverkan och samordning mellan statliga räddningstjänstmyndigheter och mellan dessa och kommunerna skyndsamt inrättas. Även förslag

som syftar till att utveckla tillsynen över de statliga räddningstjänsterna har lämnats.

### *Övrigt*

Förslag har lämnats som syftar till att underlätta rekrytering av deltidsanställd personal inom räddningstjänsten. Även förslag med syfte att utveckla alternativa lösningar för att lösa säkerhets- och trygghetsfrågorna i orter med rekryteringssvårigheter har redovisats. Bland annat föreslås försök med s.k. trygghetsstyrkor.

Slutligen, som redan nämnts, föreslås att regeringen ger uppdrag till lämpliga myndigheter att, i samverkan med berörda parter, ta fram förslag till nationella handlingsplaner för att motverka dels äldres olyckor och skador, dels bränder i skolmiljöer.

## **7.5 Konsekvensanalys av förslagen**

Der redovisade förslagen till åtgärder syftar till att utveckla och underlätta arbetet med skydd mot olyckor i enlighet med reformens intentioner. I detta ligger att dels effektivisera arbetet, dels ytterst minska riskerna, dvs. att minska antalet olyckor och begränsa skadorna av inträffade olyckor. För samhället som helhet innebär detta lägre kostnader.

Vissa av de föreslagna åtgärderna medför behov av utvecklingsinsatser och genomförandeaktiviteter som medför merkostnader på kort sikt. Det gäller främst statliga myndigheter och kommuner. Arbetsgruppen bedömer att huvuddelen av dessa kan genomföras med befintliga resurser genom bl.a. omfördelning och prioritering. När det gäller förslagen att stärka den enskildes förmåga att ta sitt ansvar i säkerhetsarbetet kan dock, beroende på valet av ambition, behövas särskilda offentliga insatser som kräver ökade ekonomiska medel.

Många av förslagen syftar till att ge ett bättre stöd till kommuner och enskilda för att dessa enklare och bättre ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Om förslagen genomförs bör dessa kunna underlätta för bl.a. kommuner och företag att genomföra uppgifterna. Förslagen bedöms inte innebära några nya åtaganden.

En del av förslagen riktas mot problemen med att upprätthålla samhällsservicen och tryggheten i glesbygdsområden och syftar till att utveckla lösningar som tillgodoser behoven i sådana områden.

Arbetsgruppens förslag avseende personalförsörjning och utbildning inom arbetet med skydd mot olyckor bedöms ha positiva effekter för såväl jämställdhet som mångfald inom verksamhetsområdet.



# Bilaga 1: Beslut och riktlinjer

Försvarsdepartementet

## **Tillsättande av en arbetsgrupp (Fö 2009:B) för uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit**

---

1 bilaga

### **Beslut**

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Tolgfors, beslutar att det inom Försvarsdepartementet ska tillsättas en arbetsgrupp med uppgift att genomföra en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit.

För arbetet ska gälla de riktlinjer som framgår av bilagan till detta protokoll.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, rampost 4 Försvarsdepartementet.

Följande personer ska ingå i arbetsgruppen:

Ämnesråd Thord Eriksson, ordförande

Lars Ekberg, sekreterare, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,  
Åke Lindström, sekreterare, Avvecklingsmyndigheten  
Chefsjurist Key Hedström, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Departementssekreterare Roger Gustafsson, Justitiedepartementet  
Departementssekreterare Johan Bergström Ring,  
Försvarsdepartementet  
Kansliråd Hans Timan, Finansdepartementet  
Departementssekreterare Cecilia Torstensson, Finansdepartementet

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2009.

Utdraget stämmer  
med originalet

#### Utdrag till

Riksdagens försvarsutskott  
Riksrevisionen  
Statsrådsberedningen  
Försvarsdepartementet/RS  
Försvarsdepartementet/EP  
Justitiedepartementet/PO och KRIM  
Näringsdepartementet/ITP, SAM och E  
Finansdepartementet/BA, SF och KE  
Socialdepartementet/SAM och SF  
Miljödepartementet/Mk  
Jordbruksdepartementet/DL  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Sveriges Kommuner och Landsting  
SOS Alarm AB

*Bilaga till departementsprotokoll  
§ 1 den 21 april 2009*

## **Riktlinjer för en arbetsgrupp för uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit**

---

### **Uppdraget**

Arbetsgruppen ska genomföra en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit. I arbete ingår att beskriva, analysera och värdera hur reformen, som har varit i kraft i fem år, har förverkligats i första hand i kommunerna och i vilken grad intentionerna bakom reformen har uppnåtts. Arbetsgruppen ska redovisa eventuella problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta arbetet med reformen.

Arbetsgruppen ska i första hand fokusera sitt arbete på att följa upp verksamheten i de frågor som innebar större förändringar när lagen om skydd mot olyckor infördes, i förhållande till tidigare räddningstjänstlagstiftning. Bland dessa frågor eller områden återfinns

- brandsyneinstitutet som ersattes av en ny ordning,
- införandet av nationella mål och handlingsprogram,
- intentioner om utökat och samordnat arbete för skydd mot olyckor i kommunerna,
- beslut för anläggningar med farlig verksamhet,
- kommunernas arbete med olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring,
- utvecklingen av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, samt
- kompetens och utbildning för kommunernas arbete med skydd mot olyckor.



Förutom ovan nämnda frågor och områden i uppföljningen ska arbetsgruppen, om det visar sig lämpligt under arbetets genomförande, även redovisa andra problem och behov av förändringar i tillämpning eller överväganden för framtida lagstiftning.

### Genomförande

Utgångspunkter för arbetet ska vara riksdagens beslut med anledning av regeringens propositioner, dels om reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119, 2003/04:FöU2, rskr 2003/04:24), dels Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92, 2007/08:FöU12, rskr 2007/08:193).

Arbetsgruppen för uppföljning av lagen om skydd mot olyckor är en av flera arbetsgrupper för Regeringskansliets beredning av viktigare frågor rörande den framtida hanteringen av olyckor och kriser. Arbetsgrupperna ska sinsemellan samordna sina verksamheter för att underlätta kommande beredning.

Arbetsgruppen ska ta tillvara de olika underlag som redan tagits fram i form av uppföljningar, erfarenhet från tillsynsverksamhet, statistik, utredningar och studier inom området skydd mot olyckor. En samlad bedömning ska redovisas av sådant befintligt underlag som är relevant för uppföljningen av lagen om skydd mot olyckor. Detta underlag bör kompletteras med erfarenheter som kan inhämtas genom intervjuer och dialoger med berörda intressenter. Särskilt viktiga intressenter för arbetsgruppen är vissa statliga myndigheter, kommuner samt representanter för fastighetsägare och näringsliv.

Arbetsgruppens uppdrag ska redovisas i form av en skriftlig rapport senast den 15 september 2009.

*Bilaga till departementsprotokoll  
§ 2 den 30 juli 2009*

**Tillägg till tidigare riktlinjer för en arbetsgrupp för uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit**

---

**Uppdraget**

Arbetsgrupp för uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har inneburit fick sitt uppdrag den 24 april 2009.

Arbetsgruppen ska genomföra en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen om skydd mot olyckor har inneburit. I arbete ingår att beskriva, analysera och värdera hur reformen, som har varit i kraft i fem år, har förverkligats i första hand i kommunerna och i vilken grad intentionerna bakom reformen har uppnåtts.

Det är av stor vikt att information om samhällets säkerhet och arbetet med skydd mot olyckor når den enskilda såväl personer som organisationer. Målsättningen är bl.a. att fördjupa kunskapen om vilka åtgärder människor själva kan och bör vidta för att stärka sitt brandskydd.

Arbetsgruppen ska ta tillvara statistik, utredningar och studier inom området skydd mot olyckor. Arbetsgruppen ska beskriva, analysera och värdera hur arbetet med att stärka den enskildes förmåga avseende brandskydd i dag genomförs och kan stärkas.

Arbetsgruppen ska redovisa eventuella problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen ska beakta behovet av att nå ut med information om säkerhet och skydd mot olyckor till hela befolkningen inklusive barn. Till exempel ska möjligheterna analyseras att nå ut till personer som har invandrat i vuxen ålder, som har begränsade kunskaper i svenska språket eller som av annan anledning riskerar att inte nås av befintliga informationsinsatser.

Arbetsgruppens uppdrag ska redovisas i form av en skriftlig rapport senast den 15 september 2009.

## Bilaga 2: Medverkande i arbetet

Förutom de i beslutet angivna deltagarna i arbetsgruppen har i gruppens arbete medverkat

- Karina Aldén, Fi/SF, ersättare för Hans Timan fr.o.m. den 1 augusti 2009
- Linda Perminger, Fö/SSK
- Karin Trygg, Fö/SSK.

Vid de fyra genomförda hearingarna har storleksordningen 140 representanter från kommuner, länsstyrelser, branschorganisationer och intresseföreningar samt centrala myndigheter medverkat. Dialogmöten har också genomförts med aktörer som berörs av sotningsfrågorna samt med ett antal kommuners och kommunalförbunds ledningspersonal inom räddningstjänsten.

Därutöver har arbetsgruppen deltagit vid ett antal konferens- och informationsmöten, bl.a. Förebyggandekonferensen i Karlstad, Skydd 09 i Borlänge samt SKL:s sakkunnigkonferens i Örebro, där information och diskussion om berörda frågor har skett.

MSB har på olika sätt medverkat och lämnat viktigt underlag till arbetet i form av statistik, uppgifter och synpunkter. Det gäller främst enheterna för tillsyn, lärande från olyckor och kriser, brandskydd, utbildning samt juridik.



## Bilaga 3: Referenser

Sociala bakgrundsfaktorer hos skadade barn och ungdomar. Räddningsverket, NCO 2007:13.

Säkerhetens bestämningsfaktorer. Räddningsverket, NCO 2006:6.

Framtidens risker och säkerhetsarbete. Räddningsverkets framtidsstudie. SRV I99-173/08.

Deltidsanställda brandmän – kartläggning av orsaker till rekryteringsproblem och förslag till fortsatt arbete m.m. Räddningsverkets rapport P30-426/03.

Sotningsverksamhetens framtida reglering. Slutrapport från AG Framtid. SSR:s rapport december 2008.

SSR:s tidning Skorstensfejarmästaren nr 2/3-2009.

Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093.

Hantering av risk- och säkerhetsfrågor i svenska kommuner – Internetenkät till 73 kommuner. Karlstads universitet: Arbetsrapport 2006:7.

Att kommunicera en lag. Karlstads universitet 2006:66.

Strategier och metoder för kommunalt säkerhetsarbete. Räddningsverket dnr 121-9889-2008.

Kunskapsöversikt över teorier och metoder för hantering av olyckor ur ett kommunalt perspektiv. Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, december 2008.

SAMKOM-projektets erfarenhetsrapport respektive slutrapport. Räddningsverket, maj 2007 respektive december 2008.

Förutsättningar för systematisk utvärdering av räddningsinsatser. Räddningsverket, NCO 2007:12.

Lag om skydd mot olyckor i kommunen – en uppföljning. Räddningsverkets uppföljningsrapporter för åren 2005, 2006 och 2007.

Årsuppföljning LSO 2008. MSB:s uppföljningsunderlag för år 2008.

Tillsyn och uppföljning. Samordning av tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och uppföljning enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Rapport i samverkan mellan representanter för länsstyrelserna, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting. 2007-08-30.

Brandanalys. Experians rapport till MSB den 16 januari 2009.

Hemmets brandskydd. SBF:s informationsbroschyr 2008.

Riktlinjer för brandsäkert hem. SBF 2008:3.

Projekt med flerspråkiga brandinformatörer. Rapport 00-06. Räddningstjänsten, Jönköpings kommun.

Kontroll av brandvarnare. Brandförsvaret, Norrköping kommun. Rapport 6 februari 2008. Skill Studentkompetens AB.

Inriktning av aktiviteter med anledning av branden i Rinkeby. MSB, PM Dnr 2009-11304.

Granskningsstudie av kommunala handlingsprogram för skydd mot olyckor. Ag LSO PM 2009-06-03.

Ag LSO anteckningar från allmänna hearingar den 19 maj i Revinge, den 2 juni i Stockholm och den 9 juni i Sandö. Artiklar från dessa hearingar har även redovisats på Regeringskansliets hemsida.

Sammanställning av enkätsvar vid allmänna hearingar. Ag LSO juni 2009.

Ag LSO anteckningar från brandskyddshearing den 11 juni i Stockholm. Även artikel från denna hearing har redovisats på Regeringskansliets hemsida.

Sammanställning av brandskyddsenkät. Ag LSO juni 2009.