



Enheten för inriktning av skydd mot olyckor
Leif Larsson
010-240 5564
Leif.Larsson@msb.se

Räddningstjänsten Halmstad kommun

Beslut i tillsynsärende om Räddningstjänsten i Halmstad kommuns arbete enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor inom området ledningssystem och övergripande ledning

Beslut

MSB beslutar att förelägga Räddningstjänsten i Halmstads kommun att senast den 1 jan 2026 öka kapaciteten för övergripande ledning inom ledningssystemet för räddningstjänst så att:

- driftchefen oavbrutet kan leda det löpande arbetet i den övergripande ledningen,
- driftchefens förutsättningar för systemuppföljning och omvärldsbevakning ständigt säkerställs.

Räddningstjänsten i Halmstads kommun ska senast den 15 mars 2025 redovisa till MSB en planering med åtgärder för att säkerställa funktionskraven ovan.

Ärendet

MSB har genomfört en granskning av de grundläggande förutsättningarna till övergripande ledning för ledningssystemet. Granskningen har utgått ifrån kraven i föreskriften MSBFS 2021:4 föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst.

Granskningen har huvudsakligen baserats på följande fyra frågeställningar:

1. Att samtliga kommuner är med i ett dokumenterat ledningssystem.
2. Att det finns en ständig övergripande ledning – med förmåga till beslut/ledning och proaktivitet.
3. Att den övergripande ledning som finns utövas gemensamt – och att det finns full rådighet i systemet.
4. Att systemet dimensionerat efter riskerna – hur har dimensioneringen gått till och hur utökas förmåga vid tillfällen då grundförmågan inte räcker till.

Granskningsprocessen

Granskningen inleddes i februari 2023 med att MSB översände en begäran om information till Räddningstjänsten i Halmstads kommun. Räddningstjänsten inkom med svar till MSB den 16 mars 2023. I svaret redovisades specifika svar på MSB:s frågor och andra styrande dokument för ledningssystemet.

Den 20 september 2023 genomfördes ett dialogmöte baserat på det underlag som Räddningstjänsten redovisat.

Den 23 januari 2024 höll MSB ett återkopplingsmöte med företrädare för ledningssystemet. MSB redovisade då att man var tillfreds med frågeställningen om att alla kommuner finns med i ett dokumenterat ledningssystem. För att fördjupa informationsunderlaget och kunna bedöma frågeställningarna om möjligheterna för ständig tillgång till övergripande ledning, full rådighet i hela ledningssystemet och dimensioneringen av ledningssystemet i förhållande till riskerna meddelade MSB att man ville genomföra ett platsbesök med scenariobaserade dialog. Datum för besöket bestämdes till den 24 april 2024.

Den 24 april genomfördes det aviserade platsbesöket. Besöket innehöll orientering i ledningscentralen, frågestund med nyckelpersonerna och två scenariobaserade dialoger om hur ledning bedrivs i ledningssystemet. Syftet med de scenariobaserade dialogerna var att ge möjlighet för MSB att fördjupa förståelsen om hur organisationen omsätter styrdokument, riktlinjer, rutiner mm i praktisk handling.

Den 30 september 2024 genomfördes ett återkopplingsmöte där MSB delgav Räddningstjänsten en preliminär bedömning och ett preliminärt krav tillsammans med informationsunderlag som bedömningen grundats på. Räddningstjänsten återkopplade att man förändrat så benämningen biträdande VB används inte längre utan nu finns rutiner för larm- och ledningsbefäl, dessutom var utbildningsplanen för systemledning klar. MSB noterade det och en vecka efter återkopplingsmötet översände MSB ett uppdaterat informationsunderlag. Räddningstjänsten kvitterade därefter att de inte funnit några felaktigheter eller att det saknade några väsentliga uppgifter. Bedömningen för detta beslut är baserad på de korrigerade uppgifterna, och den preliminära bedömningen kvarstod.

Bakomliggande krav

Grundkravet på kommunen enligt LSO är att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt¹. Bland annat som en följd av de stora skogsbränderna 2014 och 2018 har en reformering och en likriktning av ledning av svensk räddningstjänst skett genom att detaljkrav tillkommit som reglerar den operativa ledningen av kommunal räddningstjänst. Syftet har varit att likrikta räddningstjänsterna och öka effektiviteten, samt säkerställa en grundförmåga för övergripande ledning i varje kommun.

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att utse en särskild utredare för att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. I kommittédirektivet

¹ LSO 1 kap. 3 §

till utredningen² motiveras behovet med att bland annat följande generella problembild gäller för den kommunala räddningstjänsten - ”Bestämmelserna i LSO om ledning och samverkan för kommunal räddningstjänst är inte helt anpassade till de krav som ställs vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser. Detta kan försvåra möjligheten att genomföra effektiva och samordnade räddningsinsatser”.

Utredaren fick i uppdrag att analysera och föreslå hur dessa verksamheter ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt. Utredningen konstaterar bland annat att olyckorna i framtiden kan bli större och mer komplexa till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Enskilda olyckor kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort. Den del av utredningen som berör räddningstjänsternas förmåga till ledning lyfter ett förslag om att kommunerna ständigt ska upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten. Regeringens proposition *En effektivare kommunal räddningstjänst* (2019/20:176) föreslog ett antal förändringar i LSO, och det infördes sedermera ett krav på ledningssystem och övergripande ledning, helt i enlighet med utredningens förslag.

Kommunen har alltså sedan den 1 januari 2022 en skyldighet att ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas vilket preciseras i LSO 3 kap. 16 b §. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.

Regeringen bemyndigade MSB att meddela föreskrifter för att utforma detaljerna. Dessa återfinns i *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst* (MSBFS 2021:4) som också gäller från den 1:a januari 2022. I föreskriften definieras begreppet övergripande ledning³ som - ”Del av ledningssystemet som övergripande leder räddningstjänstverksamheten och som ständigt hanterar att definiera organisationens roll, sätta ramar för räddningsinsatser samt prioritera och fördela resurser till olika insatser medan beredskap upprätthålls för att kunna möta övriga risker.”

Föreskriften ställer vidare krav på att ledningssystemet ska vara dimensionerat för att kunna leda de räddningsinsatser som kan behöva utföras utifrån de risker för olyckor som framgår av samtliga samarbetande kommuners handlingsprogram⁴. Genom ledningssystemet ska kommunen både ha förmåga att leda flera räddningsinsatser samtidigt och ha förmåga att leda omfattande räddningsinsatser⁵.

När det gäller organiseringen framgår det i föreskriften att ledningssystemet ska ha tillgång till personella resurser så att ledning kan utföras kontinuerligt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser och vid omfattande räddningsinsatser, och att resursförsörjningen av personal ska planeras så att ledningssystemet skyndsamt kan förstärkas om behov uppstår⁶.

² SOU 2018:54

³ MSFS 2021:4 1 kap. 3 §

⁴ MSBFS 2021:4 2 kap. 2 §

⁵ MSFS 2021:4 2 kap. 2 §

⁶ MSBFS 2021:4 2 kap. 14 §

För att kunna tillgodose olika behov av ledning, och för att ha förmåga att stödja andra ledningssystem, ska ledningssystemet göra det möjligt att utöver rollerna räddningsledningschef, driftchef och räddningsledare tillsätta ytterligare roller⁷.

Två av rollerna som finns föreskrivna som alltid ska finnas tillgängliga för ledningssystemet är räddningsledningschef och driftchef⁸. I MSBFS 2021:4 2 kap. 8 § tydliggörs att det ska finnas en driftchef som leder det löpande arbetet i den övergripande ledningen på uppdrag av räddningsledningschefen. I de allmänna råden till samma paragraf står det bland annat - ”att rollerna räddningsledningschef och driftchef bör baseras på ELS⁹, handböcker och vägledning från MSB”.

Förmågan som ska finnas hos den övergripande ledningen är i MSBFS 2021:4 uttryckt som en lista med elva olika uppgifter¹⁰.

1. bevaka skeenden som är relevanta för ledning av räddningstjänst, värdera dessa skeenden och vid behov initiera de åtgärder som behövs,
2. besluta om inledande av räddningsinsats och att utse räddningsledare,
3. besluta om initial resurstilldelning för räddningsinsatser och därefter besluta om löpande resursförsörjning av dessa,
4. besluta om avsikt med räddningsinsatser och vilka effekter som ska åstadkommas,
5. besluta om inriktning, samordning samt prioritering av resursanvändningen för räddningsinsatser och beredskap,
6. begära, ta emot och nyttja externa resurser,
7. lämna uppgifter om disponibla resurser,
8. följa upp och tillse att räddningsinsatserna genomförs effektivt,
9. samverka med andra aktörer och bidra till aktörsgemensam inriktning och samordning,
10. informera allmänheten och andra aktörer och
11. kontinuerligt dokumentera vidtagna åtgärder.

⁷ MSBFS 2021:4 2 kap. 16 §

⁸ MSBFS 2021:4 2 kap. 7 och 8 §§

⁹ Handbok – Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (MSB 2274)

¹⁰ MSBFS 2021:4 2 kap. 5 §

Informationsunderlag

Informationsunderlaget utgörs av skriftlig dokumentation, dialogmöten och MSB:s iakttagelser vid platsbesök.

Ledningssystemet startade den första september 2023 ingående organisationer är räddningstjänsterna i Halmstad, Laholm, Hylte och Räddningstjänsten Väst (Falkenberg och Varberg kommuner).

Ledningssystemets dimensionering baseras på riskbilden i Halland som kustregion och tillväxtregion med stor turistnäring. Riskbilden innehåller olika former av infrastruktur i form av flygplats, hamnar, järnvägsnät, motorvägar och landsvägar till större kraftverk, sjukhus och industrier. Den innehåller även speciella risker som Sevesoanläggningar och LSO 2:4 - anläggningar. Exempel på risker inom samverkansområdet är skogsbrand, oljepåslag på kusten, kärnkraftverk, gaslager, oljedepå, dammar, bergtäkter, sjukhus, försvarsmakten, industrier som hanterar farliga ämnen, farligt godstransporter mm. Ledningssystemet är dimensionerat för cirka 5 000 händelser per år. Dimensionering för samtidigt pågående händelser baseras på ca 8% av totala antalet händelser vilket blir 400 händelser. Det finns en årlig budget för förstärkning av förmåga till ledning som motsvarar femton personveckor. Inriktningen för ledningssystemet är att ha dimensionering för det normala och ha beredskap för situationer när det behövs mer kapacitet. Räddningsledningssystemet är ensamt inte dimensionerat för att i nuläget klara mer än en till tre samtida stora eller komplexa händelser.

Funktioner i den övergripande ledningen vid grundbemanning är Vakhavande räddningschef (VRC) och Vakhavande befäl (VB). Det finns även en Regional insatsledare (RIL) i söder och en RIL i norr som vid behov kan ingå i den övergripande ledningen. Under en provperiod finns ett Larm- och ledningsbefäl (LLB) i ledningscentralen (LC). LC är samlokaliserad med SOS där Larm- och ledningsoperatör (LOP) arbetar. I ledningssystemet finns även en reservledningscentral.

VRC har beredskap och ansvarar för rollen räddningsledningschef men kan också vara samverkansperson. VRC kan påbörja arbetet hemifrån och har till hjälp en responsapp och kan även arbeta direkt i Oculus. VB har ansvar för driftchefsrollen och även inriktning och samordningskontakt (ISK). VB förväntas också kunna agera i rollerna insatsuppföljning och beredskapshandling, samt kunna gå in i rollerna som räddningsledare och stabschef.

Avtalet med SOS är ett bas 1-avtal med tilläggsavtal om utökad räddningsåtgöring. Avtalet medför att SOS larmar ut styrkor, sköter radiotrafik, stödjer med dokumentation och kan bistå med avlastning i vissa roller. Vid hård belastning i ledningssystemet kan en ytterligare LOP bistå.

Vid inkommande larm får VB medlyssning¹¹ på SOS intervjusamtal och kan vid behov ställa kompletterande frågor, SOS Larm- och ledningsoperatör (LOP) larmar ut styrkorna. Under testperioden ska LLB arbeta larmnära och underlätta för VB att arbeta mer

¹¹ Detta gäller då inte LLB finns i tjänst

övergripande. Regional Insatsledare (RII) har en flexibel roll i ledningssystemet och kan ingå i den övergripande ledningen när så bedöms lämpligt.

Beträffande förstärkning av den övergripande ledningen finns ett förberett koncept för att öka förmågan med en stabschef eller andra funktioner som behövs för de roller som kan bli aktuellt vid en utökad belastning. Under optimala förhållanden under dagtid på vardagar finns potential för att frigöra ca femton personer som kan ingå i ett stabsarbete inom en timma. Krävs uthållighet mer än en vecka är blir det en svår utmaning och man ser då behov av stöd ifrån andra ledningssystem.

Ledningssystemets styrdokument är en ledningsplan som fastställdes första september 2023. Den ger en heltäckande beskrivning av räddningsledningssystemet och hur organisering ska ske vid olika förhållande.

Vid platsbesöket hos Räddningstjänsten i Halmstads kommun den 24 april 2024 beskrev räddningstjänsten hur de dragit erfarenheter och gjort vissa förändringar. Erfarenheten var att VB lätt kan bli överbelastad vid händelser och därmed få svårt att upprätthålla driftchefsrollen. Det har gjort att man under en provperiod infört LLB larm- och ledningsbefäl.

Under de scenariobaserade dialogerna som genomfördes vid besöket med förutsättningen att enbart VB tjänstgjorde i ledningscentralen gjorde MSB ett antal iakttagelser. Vid en komplicerad händelse uppstår omgående frågeställningar som behöver bearbetas av befäl i ledningscentralen. Frågeställningarna kan kräva att befäl i tjänst behöver fokusera ordentligt på händelsen för att lösa ut frågeställningarna. I sådana situationer kan det aktuella befälet inte samtidigt upprätthålla driftschefsuppdraget till fullo utan måste pausa ett antal delar i det.

Vid ett mer utdraget händelseförlopp organiserades mycket av ledningsarbetet ute på skadeplats. Den övergripande ledningen organiserades för att stödja händelsen och upprätthålla uppsikt i hela ledningssystemet. MSB uppfattade att grundläggande förutsättningar för förstärkning av övergripande ledning finns. Att bemanna den övergripande ledningen vid hög belastning en längre tid kräver dock samverkan med andra ledningssystem.

MSB har tagit del av den slutrapport som upprättats när projektet med ledningssystemet avslutades. Slutrapporten belyser ett antal områden som ses som utmanande för ledningssystemet. Många individer ska ha erforderlig kompetens som ska upprätthållas, det finns tendens att VB hamnar nära pågående händelser och inte mår med att hantera den övergripande förmågan i ledningssystemet vilket innebär att VB och larm- och ledningsbefäl enligt slutrapporten kan vara den minimibemanning som krävs för att möta föreskriftens krav bättre.

Skäl för beslutet

De krav på förmåga som ställs på den övergripande ledningen är långtgående och preciseras i lagstiftning och föreskrift, och grundkravet från LSO om effektiva räddningsinsatser påverkas även av förmågan i övergripande ledning. För att uppnå ständig övergripande ledning behöver det enligt MSBFS 2021:4 finnas en räddningsledningschef, samt en driftchef som leder det löpande arbetet i ledningscentralen.

I de allmänna råden hänvisas det bland annat till ELS. För övergripande ledning är ständig tillgång till rollen driftchef, som ansvarar för systemuppföljning och omvärldsbevakning, väsentlig och ska enligt ELS - ”ge en förmåga för räddningsledningssystemet att direkt hantera övergripande ledningsarbete när omgivningen så kräver, såsom vid förändringar i riskbilden, vid start av en eller flera räddningsinsatser eller när andra aktörer behöver hjälp. Driftchefen bevakar behovet av åtgärder inom räddningsledningssystemet för att upprätthålla räddningsledningssystemets funktionalitet, exempelvis teknik, personal och rutiner.¹²” MSB gör bedömningen att när driftchefen har många andra uppgifter att genomföra samtidigt och i synnerhet andra tidskritiska uppgifter, begränsar detta möjligheten för driftchefen att arbeta med rätt uppgifter på avsedd nivå och tar fokus från driftchefens ansvar för systemuppföljning och omvärldsbevakning.

Kravet på ledningssystem och ständig övergripande ledning finns också där, enligt utredningen Effektivare räddningstjänst, för att ge tillräckligt resursstarka samverkansstrukturer. MSB gör bedömningen att förmågekraven i föreskriften blir extra betydelsefulla i samband med att det inträffar samtidiga och/eller komplexa händelser, och att sårbarheter i mindre eller begränsade samverkansstrukturer (ledningssystem) får större betydelse i dessa sammanhang. Begränsade eller små samverkansstrukturer förutsätter extern samverkan redan i ett tidigt skede, när den faktiska rådigheten över möjliga resurser för insats och beredskap är begränsad.

MSB gör även bedömningen att just de komplexa och omfattande händelserna måste beaktas särskilt i utformningen av ledningssystemet och den övergripande ledningen. Det framgår även av propositionen att - ”Räddningstjänsterna måste snabbt kunna växla om från vardagshändelser till stora komplexa insatser som spänner över stora geografiska områden¹³. Detta är händelser som till sin natur inträffar sällan, och inte heller på regelbundna tider eller alltid kan förutses. MSB gör bedömningen att det är rimligt att anta att en sådan händelse kan drabba räddningstjänsterna i ledningssystem RäddSam Halland. MSB gör även bedömningen att ledningssystemet kan anses vara en liten eller i alla fall begränsad samverkansstruktur. Detta i nationell jämförelse och i enlighet med beräkningsexempel som ges för kostnadsberäkningar för det ökade kravet i räddningstjänstutredningen. Kostnaden för varje system kan även generellt minskas genom att skapa större ledningssystem.

¹² ELS 13.5.1.3 Driftchef

¹³ Prop. 2019/20:176 Kap 8 Effektivare räddningsinsatser med ökat krav på ledningssystem

Vid flera samtidiga händelser eller en komplex händelse har den dialog som genomförts, kopplat till scenarion och arbetssätt och bemanning, visat att den övergripande ledning som finns i räddningsledningssystem Rättsam Halland kan belastas med så pass många av de elva uppgifterna som preciseras i föreskriften att det inte kan anses vara tillräckliga förutsättningar för ständig övergripande ledning. Detta avser den tid då VB är ensam i ledningscentralen tillsammans med SOS, och tiden innan en första förstärkning av övergripande ledning får effekt, och fler uppgifter kan fördelas. Den begränsade samverkansstrukturen kan ställa krav på samverkan utanför ledningssystemets gränser vilket också bidrar ytterligare till fler uppgifter att initiera eller själv hantera för VB.

Övergripande ledning inom ledningssystemet behöver organiseras så att det ständigt finns en förutsättning för driftchefen att oavbrutet leda det löpande arbetet i enlighet med föreskriften, samt att det finns förutsättningar för ständig systemuppföljning och omvärldsbevakning. På så sätt ökar även förutsättningarna för en ändamålsenlig förstärkning och organisering av övergripande ledning när ytterligare behov plötsligt uppkommer. MSB gör bedömningen att Räddningstjänsten i Halmstads kommun inte har en övergripande ledning som är organiserad på sådant sätt.

Med anledning av den identifierade bristen i övergripande ledning som redovisats i detta beslut gör MSB bedömningen att:

- Räddningstjänsten i Halmstads kommun inte lever upp till kravet som anges i LSO 3 kap. 16 b § med avseende på att övergripande ledning ständigt ska upprätthållas.
- Räddningstjänsten i Halmstads kommun inte lever upp till krav preciserade i MSBFS 2021:4 med avseende på 2 kap. 8 § samt allmänna råd om rollen driftchef.
- Den otillräckliga kapaciteten hos den övergripande ledningen kan leda till att Räddningstjänsten i Halmstads kommun inte lever upp till kravet som anges i LSO 1 kap. 3 § med avseende på kravet att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Bristen som identifierats inom övergripande ledning för Räddningstjänsten i Halmstads kommun gäller samtliga räddningstjänster som samarbetar inom ledningssystem Rättsam Halland. Bedömningen gäller enbart granskning av förutsättningarna för den övergripande ledningen. Någon granskning av ledningssystemets skadeplatsnära förutsättningar och förmåga har inte ingått i tillsynen.

I detta ärende har Anders Edstam enhetschef beslutat. Leif Larsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Patrik Kullman deltagit.

Anders Edstam

Leif Larsson

Detta beslut kan överklagas, hur det går till beskrivs på nästa sida.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Beslut

9(9)

Datum
2024-11-21

Ärendenr
2023-03038

Hur du överklagar

Vill du överklaga detta beslut ska du uppge följande i överklagandet:

- Vilket beslut som överklagas (ärendenummer och beslutsdatum).
- Hur du vill att beslutet ska ändras och varför. Redogör även för andra uppgifter som du anser kan ha betydelse i ärendet.
- Namn, person- eller organisationsnummer, adress, e-postadress och telefonnummer.

Överklagandet lämnas eller skickas till:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad

Du kan också skicka överklagandet via e-post till:

Överklagandet ska ha kommit in till MSB **inom tre veckor** från den dag du fick beslutet.

När överklagandet har kommit in, tar MSB ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och om beslutet bör ändras. Om överklagandet kommit in i rätt tid, överlämnas överklagandet till Förvaltningsrätten i Karlstad.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984