



Beslut

Datum
2024-11-15

Ärendenr
MSB 2023-03062

Enheten för inriktning av skydd mot olyckor
Anders Sigfridsson
010-240 42 36
anders.sigfridsson@msb.se

Räddningstjänsten Skaraborg

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

Beslut

MSB beslutar att förelägga Räddningstjänsten Skaraborg att senast den 1 januari 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 Skaraborg ska senast den 15 mars 2025 redovisa en planering med åtgärder för att säkerställa funktionskraven ovan.

Ärendet

Ärendet inleddes den 16 februari 2023 genom att MSB skriftligen kontaktade Räddningstjänsten Skaraborg med en begäran om att svara på ett antal grundläggande frågor inom området ledningssystem och övergripande ledning. Frågorna berörde dimensionering, arbetssätt, utbildning och kompetens samt vilka räddningstjänster som samarbetar i ledningssystemet. MSB inledde samtidigt på samma sätt en granskning av samtliga ledningssystem i landet.

Svaret från Räddningstjänsten Skaraborg inkom den 17 mars 2023 och innehöll, förutom ett skriftligt svar på MSB:s frågor, fyra andra dokument¹.

Den 9 oktober 2023 genomfördes ett digitalt dialogmöte mellan MSB och ansvariga tjänstepersoner från Räddningstjänsten Skaraborg. Under mötet gav MSB en helhetsbild av ärendets gång och redovisade att granskningen huvudsakligen berör förutsättningarna för övergripande ledning och fyra grundläggande krav:

¹ Räddningstjänsten har även under våren 2024 vid två tillfällen kompletterat med uppdaterade och nya dokument kopplade till ärendet.

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 är dimensionerat efter riskerna – hur har dimensioneringen gått till och hur utökas förmåga vid tillfällen då grundförmågan inte räcker till.

Under mötet redovisade räddningstjänsten aktuell status på ledningssystemet och svarade på frågor från MSB. Mötesanteckningar fastställdes efter kontroll från räddningstjänsten.

Den 22 januari 2024 genomfördes ett digitalt återkopplingsmöte där MSB meddelade hur ärendet bedömdes så långt. MSB aviserade behovet av ett platsbesök för att förstå hur styrdokument och arbetssätt fungerar i praktiken samt för att få en bild av övriga förutsättningar.

Den 10 april 2024 genomförde MSB ett platsbesök i Skövde på ledningscentralen. Platsbesöket inleddes med en orientering i ledningscentralen och en dialog med nyckelfunktioner. Därefter genomfördes en scenariobaserad dialog där räddningstjänsten fick beskriva hur hanteringen gick till vid två olika scenarion.

Den 19 september 2024 delgav MSB informationsunderlaget, en preliminär bedömning samt vilka krav på åtgärder MSB övervägde att besluta om i tillsynsärendet. Räddningstjänsten fick möjlighet att korrigera informationsunderlaget och även att lämna andra synpunkter innan beslut fattas. Räddningstjänsten valde att inte komma med några synpunkter vilket man meddelade MSB.

Då det parallellt med detta ärende samtidigt pågår tillsyn av övriga ledningssystem inom Räddningsregion Västra Götaland (RRVG)² har dokumentation som använts i ärendet, som beskriver denna samverkan, i vissa fall delgetts MSB av annan part än Räddningstjänsten Skaraborg.

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 sätt³. 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.

² Räddningsregion Västra Götaland – Ett samarbete mellan de fyra räddningsledningssystemen Räddningstjänsten Skaraborg, Samhällsskydd Mellersta Skaraborg, Ledningscentral Fyrbodol och Räddningsledningssystem Älvsborg.

³ LSO 1 kap. 3§

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att utse en särskild utredare för att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. I kommittédirektivet till utredningen⁴ 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 ledning⁵ 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 handlingsprogram⁶. Genom ledningssystemet ska kommunen både ha förmåga att leda flera räddningsinsatser samtidigt och ha förmåga att leda omfattande räddningsinsatser⁷.

⁴ SOU 2018:54

⁵ MSBFS 2021:4 1 kap. 3 §

⁶ MSBFS 2021:4 2 kap. 2 §

⁷ MSBFS 2021:4 2 kap. 2 §

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 uppstår⁸.

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 roller⁹.

Två av rollerna som finns föreskrivna som alltid ska finnas tillgängliga för ledningssystemet är räddningsledningschef och driftchef¹⁰. 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 ELS¹¹, 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 uppgifter¹².

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.

⁸ MSBFS 2021:4 2 kap. 14 §

⁹ MSBFS 2021:4 2 kap. 16 §

¹⁰ MSBFS 2021:4 2 kap. 7 och 8 §§

¹¹ Handbok – Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (MSB 2274)

¹² MSBFS 2021:4 2 kap. 5 §

Informationsunderlag

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

Räddningstjänsten Skaraborg ansvarar för räddningstjänsten i elva kommuner i den östra delen av Västergötlands län. Den politiska styrningen utgörs av ett kommunalförbund med en direktion och dagens organisation har funnits sedan årsskiftet 2022–23 då två räddningstjänstorganisationer slogs samman till en. Det aktuella ledningssystemet omfattar enbart Räddningstjänsten Skaraborg.

Folkmängden i de samarbetande kommunerna uppgår till drygt 190 000 personer. Inom landarealen på 4 950 km² finns det tre heltidsstationer, elva RiB-stationer och sju räddningsvärn. Enligt årsuppföljningen LSO är det totala antalet brandmän i beredskap, RiB samt Heltid, knappt 80 personer dygnet runt.

I räddningstjänstens övergripande ledning finns följande funktioner:

- **Vaktstående räddningschef (VRC):** Funktionen är beredskapsförlagd och ska befinna sig inom Räddningstjänsten Skaraborgs geografiska område. Innehar rollen som räddningsledningschef.
- **Vaktstående befäl (VB):** Jourförlagd vid ledningscentralen. Innehar rollerna driftchef och inriktnings- och samordningskontakt (ISK). Då LLB (se nedan) inte finns i tjänst innehar VB också rollerna insatsuppföljning, beredskapshandling och händelsevärdering¹³.
- **Larm- och ledningsbefäl (LLB):** Tjänstgör i ledningscentralen på vardagar under dagtid (kl. 7-17). Biträder VB och ska kunna verka i rollerna insatsuppföljning, beredskapshandling och händelsevärdering. VB och LLB har samma kompetens – LLB är ett VB som har dagtidsvecka.

Samtliga funktioner ovan ska ha behörighet att vara räddningsledare.

Räddningstjänsten har ett samverkansavtal med SOS Alarm AB (SOS) i form av ett BAS 1-avtal. Detta innebär att Larm och ledningsoperatör (LOP) är placerad på SOS-centralen i Göteborg. SOS genomför all utalarmering vid en händelse. Man har även beaktat belastningsfrågan för VB och tar därför så mycket stöd som möjligt från SOS inom ramen för befintligt avtal. Det finns inte digital uppkoppling med bild mellan SOS och räddningstjänstens ledningscentral.

Räddningstjänsten arbetar med omfattande larmplaner, detta innebär att man på förhand bestämt vilka enheter som ska larmas vid olika typer av händelser samt deras allvarlighetsgrad. VB kan vid varje enskild händelse besluta om avsteg från beslutad larmplan, det vill säga om fler eller färre enheter ska larmas till olycksplatsen.

¹³ Sedan ärendet inleddes har denna roll i ELS delats upp i Initial resurstilldelning och Responspanpassning

I övrigt har MSB noterat följande beskrivning av ledningssystemet för Räddningstjänsten Skaraborg¹⁴.

Funktionerna RIL¹⁵ och IL¹⁶ används för att förstärka den övergripande ledningen, under förutsättning att de inte behövs för skadeplatsnära ledning.

VB och LLB ansvarar normalt för att dokumentera i systemen CoordCom och Oculus. VRC använder responsappen och kan även se bilder tagna på olycksplatsen i sin telefon.

Ett styrdokument är framtaget och beslutat för att hantera samverkan mellan de fyra ledningssystemen inom RRVG, även kallad nätverkslösningen. I styrdokumentet preciseras fördelningsbara roller som en annan ledningscentral kan stödja den hjälpsökande centralen med, exempelvis dirigerering, information och insatsuppföljning.

Det finns även roller som uppges vara delvis fördelningsbara, exempelvis insatsuppföljning och dokumentation. Driftschefsrollen kan dock inte fördelas.

Vid behov av hjälp tas kontakt med valfri ledningscentral för att undersöka om det finns möjlighet att bistå. Om den kontaktade ledningscentralen är belastad/upptagen ställs frågan till nästa ledningscentral.

Ledningsarbete kan genomföras från samtliga fyra centralerna i RRVG, vilket övas löpande. Inkallning till övergripande ledning sker bland annat genom grupp-SMS.

MSB:s iakttagelser vid den scenariodialog som genomfördes på plats under platsbesöket den 10:e april 2024, är att VB initialt har många uppgifter att hantera. MSB upplevde att uppgifterna som hanterades till största delen fokuserades på tidskritiska uppgifter kopplade till de enskilda händelserna. Detta resulterar i att systemuppföljning och organisering av övergripande ledning inte hanteras parallellt. Räddningstjänsten själva upplevde att aktiviteterna kom i turordning och det nödvändigaste kunde hanteras i tid.

En del uppgifter, såsom att aktivera ett VMA, får vänta till dess att ytterligare personer kommer till ledningscentralen.

I uppstartsläget vid scenariot med en plötsligt uppkommen belastning nyttjas inte möjligheten att ta hjälp av RRVG, och förstärkningen av förmåga sker i första hand genom att VRC åker till ledningscentralen. Inkallning av ytterligare personer sker sedan genom SMS eller telefonsamtal till lediga personer.

Under scenariot som utspelade sig på natten är första säkerställda förstärkningen till ledningscentralen på plats inom 45 minuter efter det att behovet uppstår (VRC). Inställelsetiden är beroende av vilken individ som för tillfället är VRC.

¹⁴ Informationsunderlaget kommunicerades på återkopplingsmöte den 19 september 2024

¹⁵ Regional Insatsledare

¹⁶ Insatsledare

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.¹⁷”

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 områden¹⁸. 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 de kommuner som utgör Räddningstjänsten Skaraborgs geografiska område. MSB gör även bedömningen att Räddningstjänsten Skaraborg 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 generellt minskas genom att skapa större ledningssystem.

¹⁷ ELS 13.5.1.3 Driftchef

¹⁸ Prop. 2019/20:176 Kap 8 Effektivare räddningsinsatser med ökat krav på ledningssystem

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Vid flera samtidiga händelser eller en komplex händelse har den dialog som genomförts, kopplat till scenarion och arbetssätt och bemanning, visat att den VB som finns i Räddningstjänsten Skaraborg 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 tiden innan en första förstärkning av övergripande ledning får effekt, och fler uppgifter kan fördelas. MSB:s bedömning är därför att det är otillräckligt med enbart en VB, som i detta räddningsledningssystem bemannar rollen driftchef tillsammans med andra roller och har andra uppgifter.

Räddningstjänsten uppger själva att det kan ta upp till 45 minuter innan en första förstärkning finns på plats. Den begränsade samverkansstrukturen kan dessutom snabbt ställa krav på samverkan utanför ledningssystemets gränser vilket också bidrar ytterligare till fler uppgifter att initiera eller själv hantera för VB.

Den nätverkslösning som räddningstjänsten presenterat (samverkan inom RRVG) kompenserar inte i tillräcklig grad för den uppmärksammade bristen i förutsättningarna för driftchefen eftersom kraven på driftchefen kräver både ett mått av direkt ledning, och kontroll och rådighet. MSB gör bedömningen att den nätverkslösning som finns saknar förutsättningar för den rådighet som kan vara nödvändig. MSB gör bedömningen att det behöver finnas säkerställda förutsättningar för direkt arbetsledning och fördelning av uppgifter för VB, något som inte ges genom samverkan i RRVG.

Att söka efter hjälp blir ytterligare en uppgift i det tidskritiska skedet och möjligheten till avlastning är inte säkerställd. MSB vill dock poängtera att ett väl utbyggt samarbete mellan flera räddningsledningssystem är en fördel i andra sammanhang, exempelvis för uthållighet och samverkan i längre tidskalor eller hjälp med enstaka uppgifter och expertis.

Övergripande ledning 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 behov plötsligt uppkommer. MSB gör bedömningen att Räddningstjänsten Skaraborg inte har en övergripande ledning som är organiserad på ett sådant sätt.

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

- Räddningstjänsten Skaraborg inte lever upp till lagkravet som anges i LSO 3 kap. 16 b § med avseende på att övergripande ledning ständigt ska upprätthållas.
- Räddningstjänsten Skaraborg 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 Skaraborg 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.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Beslut

9(10)

Datum
2024-11-15

Ärendenr
MSB 2023-03062

MSB beslutar därför att förelägga att räddningsledningssystemet inom Räddningstjänsten Skaraborg ökar kapaciteten för övergripande ledning så att:

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

Förutsättningar behöver skapas på ett sådant sätt att det säkerställs att det dygnet runt finns en förmåga att genomföra fler samtidiga uppgifter på plats i ledningscentralen än det gör idag.

Inom de övriga granskade områdena i detta ärende, angående dokumentation och rådighet inom ledningssystemet, har MSB inte funnit skäl att ställa något krav.

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

Anders Edstam

Anders Sigfridsson

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

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: registrator@msb.se

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.