



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

Räddningstjänsten Luleå kommun

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

Beslut

MSB beslutar att förelägga Räddningstjänsten i Luleå 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 Luleå 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 Luleå kommun. Räddningstjänsten inkom med svar och informationsunderlag till MSB den 16 mars 2023. I svaret redovisades specifika svar på MSB:s frågor och andra styrande dokument för ledningssystemet.

Den 24 augusti 2023 genomfördes ett dialogmöte baserat på det underlag som Räddningstjänsten redovisat.

Den 17 januari 2024 genomfördes ett återkopplingsmöte efter att MSB dragit slutsatser av första fasen i granskningen. Eftersom ledningssystemet bildats nyligen och många delar var under uppbyggnad blev slutsatsen att det fanns behov av fortsatt granskning. MSB meddelade därför att man avsåg att göra ett tillsynsbesök för vidare granskning.

Den 14 maj 2024 genomfördes ett tillsynsbesök på ledningssystemets ledningscentral hos räddningstjänsten i Luleå. Vid tillsynsbesöket medverkade representanter för räddningscheferna inom ledningssystemet, representanter för vakthavande räddningschef, representanter för vakthavande befäl, representanter för larm- och ledningsbefäl och ledningsutvecklare. Tillsynsbesöket innefattade förutom orientering i ledningscentralen, dialog och frågestund med nyckelpersoner även scenariobaserade dialoger med syfte att bland annat klarlägga kapacitet och förutsättningar att ständigt upprätthålla övergripande ledning i ledningssystemet.

Den 24 september 2024 delgav MSB informationsunderlaget samt en preliminär bedömning och preliminärt krav i tillsynsärendet. Räddningstjänsten fick möjlighet att korrigera informationsunderlaget som delades. Räddningstjänsten återkopplade att de inte hade några synpunkter.

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 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”.

¹ LSO 1 kap. 3 §

² SOU 2018:54

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.

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 §

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 §

⁷ MSBFS 2021:4 2 kap. 16 §

⁸ MSBFS 2021:4 2 kap. 7 och 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 vägledningar från MSB”.

Förmågan som ska finnas hos den övergripande ledningen är i MSBFS 2021:4 uttryckt som en lista med elva olika uppgifter ¹⁰.

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.

Informationsunderlag

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

Arbetsättet i ledningssystemet beskrivs i arbetsinstruktioner. För vakthavande räddningschef (VRC) som har rollerna räddningsledningschef och samverkansperson anges uppgifterna i instruktionen daterad 2023-03-15. På uppdrag av räddningscheferna ska VRC kontinuerligt säkerställa att räddningstjänstverksamheten bedrivs ändamålsenligt för det som pågår i samhället för stunden och under ett tidsspänn kommande vecka. VRC har det övergripande ansvaret för att tolka och besluta om räddningstjänstens roll, avsikt med insatser, avsikt och ramar för beredskap, anpassa och prioritera resurstillgången, organisering av räddningsledningssystemet samt skapa förutsättningar för nödvändig samverkan.

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

¹⁰ MSBFS 2021:4 2 kap. 5 §

Vakthavande befäl (VB) har rollen driftschef. VB beslutar om inledande av räddningsinsats och är räddningsledare. VB kan föreslå VRC att fördela räddningsledarskapet. VB kan även ha rollerna ISK, insatsuppföljning, händelsevärdering, beredskapshantering eller insatsstöd. VB ansvarar för att anpassa ledningen i systemet. VB ansvarar för avslut av räddningsinsats. VB omvärldsbevakar och har proaktivt perspektiv för det närmaste dygnet.

Räddningstjänstens erfarenheter har visat på behov av kapacitetsförstärkning i räddningscentralen (RC) eftersom VB lätt blir överbelastad. Vid två till tre samtidiga händelser har det visat sig att VB har svårt att hinna med och det finns risk att man tappar någon av alla de roller som ligger på den funktionen. Man har insett att det finns behov av ledningsbefäl (LB) och fördela uppgifter mellan VB och LB. Det har medfört att man infört ett LB på dagtid mellan kl. 9-18 då larmfrekvensen är som störst. LB ska fokusera på det tidiga skedet i händelserna. Detta koncept bedrivs som provdrift.

Införandet av LB har medfört att samarbetet vid händelser sker mellan LB och LOP. Då LB inte är i tjänst sker samarbetet vid händelser mellan VB och LOP. Det tidiga larmhanteringskedet och användning av medlyssning är uppgifter som ska omhändertas av LOP och LB.

Arbetsinstruktion för Räddningscentral Nord daterad 2023-06-01 beskriver instruktioner för funktionerna Vakthavande befäl (VB), Ledningsbefäl (LB) och Räddningsåtgörare (RÅ)¹¹ samt ytterligare funktioner på olycksplatsen.

Arbetsfördelning mellan VB och LB vid normal belastning exemplifieras i instruktionen. VB svarar för rollerna driftschef, räddningsledare, händelsevärdering (ej medlyssning), kvalificerat insats- och ledningsstöd, beredskapshantering, samverkansperson och ISK. LB svarar för rollerna händelsevärdering (medlyssning), utlarmning (ej effektivering – LOP:s uppgift), insatsuppföljning och insats- och ledningsstöd.

Vid hög belastning i räddningsledningscentralen, exempelvis på grund av flertalet pågående räddningsinsatser eller att det pågår en komplex räddningsinsats, behöver arbetet i RC organiseras utefter detta. VB, i rollen som driftschef, arbetsleder personalen i RC och organiserar arbetet så att det stämmer överens med de behov som föreligger. Förstärkning med VB eller LB sker genom UMS-inkallning, förstärkning kan även ske genom att befäl i yttre tjänst tilldelas en roll och utför den på distans.

Avtalet med SOS Alarm innebär att SOS är hjälpsökandekontakt, aktiverar medlyssning till LB/VB, aktiverar första larmplan, aktiverar därefter förstärkningsplan och bevakar kvittering. DRH tillämpas och vid behov ska LB/VB kontaktas. LOP tilldelar RAPS-kanal, lämnar totalinformation och sköter kommunikationen med skadeplatsen. Tjänstgörande teamledare (TTL) på SOS förväntas tillsätta ytterligare LOP när belastningen blir större i räddningsledningssystemet.

För att hantera ledning vid större eller utdragna händelser har man planerat för möjligheten att använda områdesledning och utlokaliserade staber.

¹¹ Benämns numera Larm- och ledningsoperatör (LOP)

Under platsbesöket gjorde MSB iakttagelser vid scenariospelen. En snabbt uppkommen händelse av komplex karaktär medför att många uppgifter behöver tas omhand i den övergripande ledningen och att det behöver finnas tillräcklig kapacitet i RC. Förutsättningarna för VB blir mycket svåra när hen är ensam befäl i RC och ställs inför att utföra många uppgifter och inneha flera roller, som exempelvis responsanpassning, vara räddningsledare, tillgodose stöd till händelsen och samtidigt upprätthålla driftchefsansvaret för den övergripande ledningen.

Vid scenariospelet med skogsbrand visades ett proaktivt förhållningssätt i den övergripande ledningen. VRC aktiveras tidigt och en inre stab etableras. Samverkan med andra aktörer byggs upp. VB fördelar uppgifter efter samråd med VRC. Staben sköter insatsuppföljning och avlastning av VB. Man uppger att det finns goda förutsättningar att bilda stab, även sommartid.

I anslutning till tillsynsbesöket delgav räddningstjänsten MSB ytterligare information. Den visade utvärderingen av provperioden med ledningsbefäl, tillväxttakten i regionen, hur den sammantagna ledningsorganisationen ser ut samt den ökande tillväxten i ärenden som RC har att hantera. I det delgivna underlaget framgick även hur den nuvarande rollfördelningen i RC ser ut mellan LOP, LB och VB. Det framgick även hur ledningsförmågan kan upprätthållas i de olika tidsskalorna där det tidiga larmskedet (sekunder-minuter) hanteras av LOP och LB, koordinering och drift av ledningscentralen (minuter-timmar) hanteras av LB och VB samt det hypotesdrivna ledningsarbetet (timmar-dagar) hanteras av VB och VRC.

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.14” 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

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

från vardagshändelser till stora komplexa insatser som spänner över stora geografiska områden”¹⁵. 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 Räddsam Nord.

MSB gör även bedömningen att de lokala förutsättningarna för Räddsam Nord är komplexa. De stora antalet kommuner, de långa avstånden, de stora antalet deltidstationer och värn och tillväxttakten i regionen bedömer MSB vara utmanade förutsättningar.

Vid flera samtidiga händelser eller en komplex händelse har den dialog som genomförts kopplat till scenarion visat på behov av tillräcklig kapacitet. Då VB är ensam befäl i RC under nätter och helger belastas hen med så pass många av de elva uppgifterna som preciseras i föreskriften att det inte kan anses vara tillräckliga förutsättningar för ständig övergripande ledning.

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 ytterligare behov plötsligt uppkommer. Ledningssystemet ska även enligt 14 § MSBFS 2021:4 ha tillgång till personella resurser så att ledning kan utföras kontinuerligt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser och vid omfattande räddningsinsatser.

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

- Luleå kommun inte lever upp till kravet som anges i LSO 3 kap. 16 b § med avseende på att övergripande ledning ständigt ska upprätthållas.
- Luleå kommun inte lever upp till kravet som preciseras 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 Luleå 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 Luleå kommun gäller samtliga räddningstjänster som samarbetar inom Räddsam Nord.

Bedömningen gäller enbart granskning av den övergripande ledningen. Någon granskning av ledningssystemets skadeplatsnära förutsättningar och förmåga har inte ingått i tillsynen.

Beslut

8(9)

Datum
2024-11-19

Ärendenr
2023-02769

MSB beslutar att förelägga Luleå 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.

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

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 anges på nästa sida.

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.