Räddnings tjänst i samverkan och på entreprenad

BETÄNKANDE AV
RÄDDNINGSTJÄNSTUTREDNINGEN

SOU 1994:67

Ref K16 Occ 800

Statens offentliga utredningar
1994:67
Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad

Slutbetänkande av Räddningstjänstutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13669-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Genom beslut den 25 februari 1993 bemyndigade regeringen chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Anders Björck, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att att bl.a. se över om inslaget av entreprenad och konkurrens inom räddningstjänsten och sotningsväsendet kan öka.

Den 18 maj 1993 förordnades landshövdingen Björn Molin som särskild utredare.

Till sakkunniga i utredningen förordnades
- Eva Agevik, departementsekr., fr.o.m. den 18 maj 1993
- Anders Bergwall, departementssekr., fr.o.m. den 18 maj 1993
- Thomas Johansson, hovvrättsassessor, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Erna Zelmin-Åberg, departementssekr., fr.o.m. den 18 maj 1993

Till experter i utredningen förordnades
- Carl-Gustav Anderberg, f.d. verkställande direktör, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Nils Andréasson, räddningschef, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Peter Delden, föredragande, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Key Hedström, verksjurist, fr.o.m. den 18 januari 1994
- Solveig Larsen, ingenjör, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Nils Olof Sandberg, avdelningschef, fr.o.m. den 18 maj 1993
- Birgitta Ågren, sektionschef, fr.o.m. den 18 maj 1993

Till utredningens sekreterare förordnades fr.o.m. den 18 maj 1993 numera tf. försvarsdirektören Ulf Jallander och organisationsdirektören Göran Lindeberg

På egen begäran entledigades Thomas Johansson den 10 januari 1994.

Utredningen har antagit namnet Räddningstjänstutredningen.

Särskilt yttrande har angivits av C-G Anderberg och Anders Bergwall.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Halmstad den 17 maj 1994

Björn Molin /

Ulf Jallander *Göran Lindeberg*

Innehållsförteckning

Sammanfattning 7
1 Inledning 13
1.1 Bakgrund 13
1.2 Direktiven 15
1.3 Utredningsarbetets bedrivande 16
1.4 Inkomna framställningar 17
2 Förnyelse av den kommunala verksamheten 19
3 Entreprenad i kommunal räddningstjänst 21
3.1 Entreprenadfrågans behandling i lagstiftningen 21
3.2 Nuvarande ordning 25
3.3 Räddningstjänstens kostnader 28
3.4 Särskilda frågeställningar 31
3.5 Överväganden 36
4 Samverkan i räddningstjänsten 39
4.1 Statsmakternas inriktning 39
4.2 Genomförda undersökningar och studier om samverkan 41
4.3 Överväganden 46
5 Avreglerad sotning 49
5.1 Bakgrund 49
5.2 Sotningsfrågans behandling hos myndigheter och organisationer 50
5.3 Sotningens brandförebyggande effekt 52
5.4 Jämförelser med annan kontrollverksamhet 54
5.5 Rollfördelning fastighetsägare – myndigheter 56
5.6 Överväganden 56
6 Statlig räddningstjänst 63
6.1 Nuvarande ordning 63
6.2 Flygräddningstjänst 64

6.3 Miljöräddningstjänst till sjöss 65
6.4 Sjöräddningstjänst 66
6.5 Länsstyrelsens ansvar 66
6.6 Överväganden 67
Lagförslag (1986: 1102) 71
Specialmotivering till utredningens lagförslag 75
Särskilda yttranden 79
Särskilt yttrande om sotningsverksamheten 79
Särskilt yttrande om sotningsverksamheten 89

Bilaga 1 Kommittédirektiv 91
Bilaga 2 Kommunal räddningstjänst i Danmark och Finland 97
Bilaga 3 Skorstenfejarmästarnas rättsliga ställning enligt lag och avtal 111

Sammanfattning

1 Inledning

Regeringen lade 1992 fram förslag om ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Regeringen bedömde att konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå ökad effektivitet inom den kommunala sektorn och föreslog att entreprenader skall vara tillåtna i sådan verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning inom socialtjänstlagens, hälso- och sjukvårdslagens, tandvårdslagens och lagens om försöksverksamhet med kommunal primärvård områden. Frågan om behovet av ändringar i räddningstjänstlagen borde övervägas ytterligare. Regeringen tillkallade därför en särskild utredare för att se över formerna för den kommunala räddningstjänsten m.m.

I samband med att frågan om entreprenad inom räddningstjänsten utretts har också samarbetet mellan kommunerna på räddningstjänstområdet behandlats. En bedömning av sotningens brandförebyggande betydelse i första hand vad avser oljeeldade anläggningar och imkanaler samt en prövning om en avreglering är möjlig för att öka inslaget av konkurrens inom sotningsväsendet har gjorts. Därtill har förslag rörande den statliga räddningstjänstens organisation i krig lagts fram.

2 Förnyelse av den kommunala verksamheten

Under de senaste åren har statsmakterna gjort ett antal viktiga förändringar av grunderna för den kommunala verksamheten. Förändringarna har bl.a. gjorts som ett led i arbetet med förnyelsen av den offentliga sektorn och som en förberedelse för Sveriges deltagande i den europeiska integrationen.

Den nya kommunallagen ger kommunerna och landstingen en betydande frihet att utforma sin organisation och att välja former för sin förvaltning. Lagen ger uttryck för statsmakternas strävan att avreglera den kommunala sektorns organisation och verksamhetsformer.

Räddningstjänstutredningen har sett frågan om införande av entreprenad i kommunal verksamhet och avreglering inom sotningsväsendet som ett utflöde av det reformarbete som pågår inom den kommunala sektorn och som ett uttryck för en politisk vilja att också räddningstjänstområdet skall kunna effektiviseras genom omprövning av de nuvarande verksamhetsformerna. Med dessa verksamheters särskilda inriktning på åtgärder för medborgarnas skydd och säkerhet följer samtidigt ett krav på att noga belysa följderna av en förändring.

3 Entreprenad i kommunal räddningstjänst

1962 års brandlag, 1974 års brandlag och 1986 års räddningstjänstlag ger alla uttryck för en viss försiktighet när det gäller att överföra räddningstjänst till annan än kommun.

Räddningstjänst är enligt räddningstjänstlagen en av de verksamheter som kommunen enligt den nya lagstiftningen för det civila försvaret måste förbereda för förhållandena under höjd beredskap.

Kostnaderna för den kommunala räddningstjänsten har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Kostnaderna består till den helt övervägande delen av personalkostnader. Årskostnaden för en heltidsanställd med beredskap dygnet runt är ca 1,4 miljoner kronor.

Utredningen har identifierat ett antal frågeställningar av särskild betydelse vid räddningstjänst på entreprenad. Det gäller myndighetsutövning genom enskild, samband mellan förebyggande och undsättande verksamhet samt den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap.

Utredningen har gjort den samlade bedömningen att ett entreprenadsystem måste förknippas med ett antal villkor, som i varje enskilt fall måste

beaktas av kommunen vid upprättande av entreprenadavtalet. I denna bedömning har krav på sambandet med räddningstjänst i kris och krig vägt särskilt tungt.

En i ordets egentliga mening verklig konkurrens mellan kommunal skötsel och privat entreprenad skulle kräva att kommunerna finge tillämpa samma villkor som de privata entreprenörerna, t.ex. genom att via sidoverksamheter öka intäkterna och därmed begränsa räddningstjänstens bruttokostnader. Kommunerna måste då också få en utvidgad anbuds- och upphandlingskompetens. Enligt nuvarande lagstiftning har kommunerna inte med privata entreprenörer likvärdiga förutsättningar att sköta räddningstjänsten och någon förändring därvidlag är enligt utredningen inte aktuell.

Utredningens förslag innebär, att kommuner som så önskar bör ges rätt att överlåta utförandet av de skadeavhjälpande räddningsinsatserna till en entreprenör. Den planerande och förebyggande verksamheten bör dock även i fortsättningen handhas av kommunerna som behåller det samlade ansvaret för räddningstjänsten. Också räddningsledaren, som vid en insats har långtgående befogenheter och skyldigheter av myndighetskaraktär, bör förbli hos kommunen.

4 Samverkan i räddningstjänsten

I Räddningstjänstkommitténs betänkande Effektivare räddningstjänst skisserades den organisation av den kommunala räddningstjänsten som senare fastlades av riksdagen. I propositionen slogs fast att kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten.

En svaghet med kommunalt huvudmannaskap ansågs av Räddningstjänstkommittén vara att kommunerna på grund av olika förutsättningar i många fall inte på egen hand skulle kunna klara av alla de olika olyckssituationer som uppkommer.

Kommittén utgick ifrån att genom samverkan mellan kommunerna skulle svårigheter av ekonomisk natur, kompetensbrist, tillgång till specialutrustning m.m. kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Samverkan har visserligen ökat särskilt under de senaste åren men knappast i den takt som eftersträvades. Det visar sig i räddningstjänstutredningens studier att de ekonomiska incitamenten för samverkan inte varit tillräckligt starka. Vinsten med samverkan uppväger inte nackdelen av det minskade inflytande för kommunledningen som en formaliserad samverkan skulle innebära.

Enligt utredningen bör man inte för närvarande skärpa lagstiftningen för att påskynda samverkan eftersom det f.n. märks en viss ökning av samarbetet.

Den regionindelning som skulle underlätta samverkan har hittills inte haft den avsedda stimulanseffekten. I stället hämmar regionindelningen ett fritt utbyte av tjänster mellan kommunerna. Även länsgränser har i några fall visat sig utgöra ett hinder för samverkan. Regionindelningen tycks inte fylla någon egentlig funktion och skulle därför kunna avskaffas.

5 Avreglerad sotning

I räddningstjänstlagen finns bestämmelser om förebyggande åtgärder mot brand. Bl.a. anges där att kommunens räddningsnämnd skall svara för att sotning utförs regelbundet.

Räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen och statens räddningsverks föreskrifter om sotningsfrister reglerar i dag sotningen. Kommunerna är indelade i sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare som ansvarig för varje distrikt. Skorstensfejarmästaren utses av kommunens räddningsnämnd.

Statistik över antalet bränder efter brandorsak, som tagits fram av Svenska Brandförsvarsföreningen, visar att soteld är en brandorsak som kommer ganska långt ner på listan. Trenden är också sjunkande under de senaste tio åren. Om man ser på utvecklingen av soteldar under en femtioårsperiod finner man att soteld var mycket vanligare under 1940-talet då eldning med ved var vanlig.

Nuvarande form för förebyggande brandskydd har klara brister. Genom att kombinera myndighetsfunktion och verksamhet på entreprenad blir samhällets roll otydlig. Myndigheternas uppgift är att övervaka samhällets intressen av att upprätthålla miljömål och minimera riskerna för skada. Tillsyn och kontroll kan ske med hjälp av sakkunniga som i sin tur övervakas av ansvariga myndigheter. Exempel på sådan kontroll är ventilationskontroll, hisskontroll m.m.

Sotningsväsendet som det nu är utformat är en oflexibel lösning på ett brandskyddsproblem. Sannolikt skulle brandtillfällena inte öka i någon större utsträckning om sotningen uteblev, i vart fall när det gäller oljeeldade anläggningar. Det finns heller inte några forskningsresultat som entydigt visar i vilken omfattning sotning av rökkanaler och imkanaler minskar antalet brandtillfällen.

När det gäller imkanaler och oljeeldade anläggningar är brandrisken så obetydlig att den inte motiverar regelbunden tillsyn från samhället avseende

det enskilda objektet. Sotningsfristerna tillämpas i praktiken på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om reglerna behövs.

Det behövs även fortsättningsvis både viss sotning och brandskyddskontroll i någon form. Ansvaret för brandskyddskontrollen skall ligga på de kommunala räddningsnämnderna. Avgörande för om ansvaret för sotningen skall kunna överföras från samhället till fastighetsägaren är vilken riskbedömning som görs när det gäller brandfaran.

Genom den samhällsnytta som brandskyddskontrollen i samband med sotning ansetts ge har det varit nödvändigt att ge skorstensfejarmästarna en monopolliknande arbetssituation. Därmed skulle dessa inte behöva falla undan för påtryckningar från kunderna utan fritt kunna genomföra myndighetsutövningen i samband med sotningsarbetet och utfärda behövliga föreläggande utan att riskera att förlora sina kunder.

I dagens läge framstår denna ordning som otidsenlig. Inom många andra områden där samhället tagit ett stort ansvar har en avreglering kunnat genomföras. Även sotningsväsendet bör bli föremål för en sådan avreglering. Det bör kunna skapas en valfrihet för husägarna att engagera den skorstensfejare eller besiktningsman som man tycker bäst och billigast utför det beställda arbetet.

För att skapa ökad konkurrens inom sotningsområdet och ge ökad valfrihet åt den enskilde fastighetsägaren bör förändringar i det nuvarande regelsystemet ske. Det nuvarande sotningsmonopolet bör sålunda avskaffas och ansvaret för genomförande av sotningen läggas på fastighetsägaren. De kommunala räddningsnämndernas roll bör begränsas till ansvaret för brandskyddskontroll av fastigheterna. Ett genomgående tema i de många brev från allmänheten som kommit till utredningen är önskemålet att få sota sin eldstad själv. Redan nu kan räddningsnämnden medge att boende i avlägsna bygder kan få utföra sotningen själv. Sotningsarbetet bör i framtiden kunna få utföras av de fastighetsägare eller anställda hos fastighetsägarna som så önskar.

I avsikt att skapa valfrihet och konkurrens på sotningsområdet bör den för kommunerna tvingande bestämmelsen om att ha en skorstensfejarmästare och att denne skall ha monopol på sotning i distriktet slopas. Detta utgör inget hinder för kommunerna att engagera sig i att sotningsservice finns tillgänglig för husägarna om ingen fungerande marknad med konkurrens kan förväntas uppstå.

Ett borttagande av tvånget för kommunerna att ha en skorstensfejarmästare förändrar radikalt avtalssituationen mellan kommunen och den enskilde skorstensfejarmästaren. Grunden för nuvarande långtidsavtal försvinner därmed. Om kommunen anser sig behöva engagera sig i sotningsverksamheten, t.ex. därför att det inte är möjligt på grund av för dåligt kundunderlag för en skorstensfejarmästare att etablera sig, får kommunen sluta det avtal som behövs och som båda parter kan acceptera.

6 Statlig räddningstjänst

Uppdraget att se över tillämpningen av räddningstjänsten vid beredskap och i krig i första hand vad gäller den statliga räddningstjänsten har sin bakgrund i en skrivelse från Luftfartsverket till regeringen, där verket pekar på oklarheter i ansvarsförhållandena vid höjd beredskap när det gäller flygräddningstjänsten.

Utredningen har visat att miljöräddningstjänsten till sjöss och sjöräddningstjänsten har likartade problem som flygräddningstjänsten. Dessa tre statliga räddningstjänster är tvingade att samgruppera med Försvarsmakten för att kunna lösa sina uppgifter samt att överlåta alla eller nästan alla sina operativa resurser till Försvarsmakten under höjd beredskap. Detta sker enligt särskilda avtal som tecknats mellan myndigheterna, antingen i enlighet med av regeringen utfärdad förordning eller därför att det visat sig nödvändigt för att uppgiften skall kunna lösas på ett någorlunda praktiskt sätt.

För att undvika intressekonflikter och för att renodla ansvarsfördelningen föreslås att statsmakterna skall lägga fast ansvaret för de olika grenarna av statlig räddningstjänst såväl i fred som vid höjd beredskap och att detta görs i enlighet med vad Luftfartsverket förordat i sin skrivelse, d.v.s. att ansvaret för flygräddningstjänsten, miljöräddningstjänsten till sjöss och sjöräddningstjänsten överföres till Försvarsmakten vid höjd beredskap. Lagtekniskt föreslås att detta görs så att regeringen bemyndigas att meddela från lagen avvikande föreskrifter som rör ansvaret för den statliga räddningstjänsten under höjd beredskap.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen lade i proposition 1992/93: 43 fram förslag om ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Regeringen bedömde att konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå ökad effektivitet inom den kommunala sektorn och föreslog att entreprenader skall vara tillåtna i sådan verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning inom socialtjänstlagens, hälso- och sjukvårdslagens, tandvårdslagens och lagens om försöksverksamhet med kommunal primärvård områden. Frågan om behovet av ändringar i räddningstjänstlagen borde övervägas ytterligare.

I propositionen konstaterades vidare att enligt 11 kap. 6 § regeringsformen uppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till privaträttsliga organ om det finns stöd för det i lag samt att vården av en kommunal angelägenhet inte får överlämnas till någon annan om det har föreskrivits en särskild ordning för handhavandet av uppgiften.

Beträffande innebörden av uttrycket myndighetsutövning i regeringsformen konstaterade regeringen att det i förarbetena till propositionen hänvisats till den definition som fanns i den förutvarande förvaltningslagen (1971: 290). I nu gällande förvaltningslag (1986: 223) definieras inte termen "myndighetsutövning". I sak har dock begreppet i den nya förvaltningslagen samma innebörd (prop. 1985/86: 80 s. 55). Uttryckets närmare innebörd på olika förvaltningsområden fastställs ytterst genom rättspraxis.

Regeringen anförde vidare i prop. 1992/93: 43

> Konkurrenskommittén har föreslagit att möjligheterna till entreprenad skall omfatta också den kommunala räddningstjänsten. Regeringen delar i princip kommitténs uppfattning. Man måste dock beakta det förhållandet att räddningstjänsten har ett stort inslag av myndighetsutövning och att räddningsleda-

ren har mycket stora befogenheter att göra intrång i annans rätt, prioritera mellan olika skadeobjekt när insatsen görs m.m. Räddningsledaren kan också beordra allmänheten, myndigheter, företag och kommuner att på olika sätt medverka i en räddningstjänstinsats. Sedan ett antal år pågår dessutom ett reformarbete, som innebär en integrering av fredsräddningstjänsten och civilförsvarsverksamheten. Regeringen har i prop. 1991/92: 102 föreslagit att kommunerna skall ha ansvar för genomförandet på lokal nivå av den senare uppgiften.

Det är angeläget att också den kommunala räddningstjänsten utvecklas och effektiviseras fortlöpande. Ett sätt att åstadkomma detta är ökad samverkan mellan kommunerna och andra myndigheter och organ som har lämpliga resurser för räddningstjänsten. En skyldighet att samarbeta finns redan inskriven i räddningstjänstlagen (1986: 1102).

Lagen ger också vissa möjligheter till samverkan med industrin. Om det vid en anläggning i en kommun har organiserats en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen får kommunen träffa avtal med ägaren eller innehavaren av anläggningen om att enheten skall ingå som räddningsstyrka i räddningskåren. Ett 20-tal industriföretag medverkar numera på detta sätt i den kommunala räddningstjänsten. En kommun har också rätt att överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Ett antal kommuner använder med stöd av denna bestämmelse resurser inom den kemisk tekniska industrin för att upprätthålla en beredskap för kemikaliebekämpning.

I Danmark har Falcks Redningscorps A/S sedan 1920-talet åtagit sig brandsläckning på entreprenad åt framförallt små och medelstora kommuner. I dag har ca 170 danska kommuner avtal med Falcks. Det kan dock påpekas att den kommunala brandinspektören har det primära ansvaret även i dessa kommuner.

I propositionen framhölls vidare att en kommun som så önskar bör ges möjlighet att bedriva räddningstjänst i entreprenadform. Stora delar av det förebyggande brandskyddet och utryckningsverksamheten utförs inom samma organisation och till en del med samma resurser. Sambandet mellan dessa båda verksamheter bör studeras. Också frågan om hur myndighetsutövningen i samband med överlåtelse av räddningstjänst till en entreprenör skall utformas bör prövas och förslag till särskilda bestämmelser i detta hänseende läggas fram.

Vad avser anbudsupphandling inom sotningsväsendet anförde regeringen i propositionen bl.a. följande (s. 18).

Enligt konkurrenskommittén skulle en ökad konkurrens mellan entreprenörer genom ett anbudsförfarande vara ett sätt att effektivisera sotningen. En annan möjlighet skulle enligt kommittén kunna vara att avskaffa kommunens ansvar för att sotningen utförs och i stället lägga ansvaret på fastighetsägarna.

Regeringen delade vidare konkurrenskommitténs bedömning att det inte kan vara tidsenligt att en skorstensfejarmästare förordnas för en ej tidsbestämd period, dvs. tills han uppnår 65 års ålder (s. 18).

Det bör av olika skäl finnas en möjlighet för kommunen att ompröva förordnandet med vissa tidsintervaller under förutsättning att detta kan ske utan att den brandförebyggande verksamheten eftersätts. Verksamheten fordrar emellertid enligt regeringen att förordnandet kan beräknas gälla under en tillräckligt lång tid för att möjliggöra avskrivning av investeringar och utbildning av sotningspersonalen.

Det finns inte något rättsligt hinder för en kommun att tillämpa ett tidsbegränsat förordnande när en ny skorstensfejarmästare utses. Det är dock inte sannolikt att någon ändring kommer till stånd på denna punkt om inte statsmakterna initierar en förändring. Ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästare bör om möjligt upphöra.

Regeringen bedömer att det finns anledning att överväga om formerna för utseende av skorstensfejarmästare kan förnyas också på andra sätt för att öka inslaget av konkurrens.

I utskottsbehandlingen (bet. 1992/93: SoU9) av propositionen anförde försvarsutskottet i ett till socialutskottet lämnat yttrande (FöU3y, rskr.105) bl.a. följande vad avser den kommunala räddningstjänsten och anbudsupphandlingen inom sotningsväsendet (s. 42 f.).

Under 1990 års riksmöte behandlade försvarsutskottet en motion i vilken det föreslogs att det kommunala brandförsvarsmonopolet skulle avskaffas. Utskottet anförde då (bet. 1990/91: FöUl s. 6) att det är viktigt att skilda kommuner håller en likvärdig nivå på sin räddningstjänst och att beredskapsförberedelserna för kris och krig kan genomföras effektivt. Vidare framhölls det betydelsefulla i att räddningschefer i fred kan krigsplaceras i motsvarande befattningar.

Försvarsutskottet ansåg vidare att frågan om införande av entreprenad inom räddningstjänsten måste utredas på ett mera förutsättningslöst sätt än vad regeringen föreslagit. Enligt utskottet borde frågan ställas om privat entreprenadverksamhet var förenlig med kravet på samordning av befolkningsskydd och räddningstjänst, krigsorganisering av räddningstjänstens resurser samt myndighetsutövning i samband med brandskydd och utryckning.

Utskottet menade att också utredarens uppdrag vad gäller sotningen borde göras mera förutsättningslöst. En mer långtgående avreglering borde prövas liksom hur den egentliga myndighetsuppgiften (brandskyddskontrollen) skulle kunna tillgodoses.

1.2 Direktiven

Regeringen beslutade den 25 februari 1993 att tillkalla en särskild utredare för att se över formerna för den kommunala räddningstjänsten m.m. I direktiven (dir. 1993: 30) sägs bl.a.

Det bör nu närmare prövas om det är möjligt att medge en kommun att uppdra åt en entreprenör att hålla beredskap och svara för räddningsinsatserna. Om utredaren finner att detta är möjligt, skall han lägga fram förslag om formerna för en sådan entreprenadverksamhet och överväga behovet av ett särskilt prövningsförfarande när en kommun önskar övergå till entreprenaddrift.

I samband med att frågan om entreprenad inom räddningstjänsten utreds bör också samarbetet mellan kommunerna på räddningstjänstområdet behandlas. Utredaren skall kartlägga i vilken omfattning räddningstjänstlagens intentioner på detta område uppfyllts och, om han finner det befogat, föreslå ytterligare åtgärder från statsmakternas sida för att ett utökat samarbete skall komma till stånd.

Utredaren skall göra en bedömning av sotningens brandförebyggande betydelse i första hand vad avser oljeeldade anläggningar och imkanaler samt pröva om en avreglering är möjlig för att öka inslaget av konkurrens inom sotningsväsendet.

Tillämpningen av räddningstjänstlagen vid beredskap och i krig bör ses över, i första hand vad avser den statliga räddningstjänsten men även i fråga om den kommunala räddningstjänsten och beträffande länsstyrelsens uppgifter. Härvid bör även frågan om avgränsning till annan lagstiftning för totalförsvarets civila del behandlas.

Direktiven i dess helhet framgår av bilaga 1.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har genomfört ett antal besök vid myndigheter, kommuner, företag och organisationer. Statens räddningsverk har besökts för att inhämta verkets syn på de frågeställningar som utredningen haft i uppgift att behandla. Utredningen har vidare träffat representanter för Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Kustbevakningen för överläggningar om räddningstjänsten i krig.

Ett antal kommuner har besökts för att inhämta kunskaper om olika kommuners organisation av räddningstjänsten och vilka åtgärder som planeras för att höja effektiviteten i räddningstjänsten. Besök har gjorts i Botkyrka-Salem, Göteborg-Mölndal, Helsingborg, Sollentuna-Upplands Väsby och Uppsala.

En hearing rörande synen på kommunal räddningstjänst och räddningstjänst på entreprenad har hållits med räddningschefer, räddningsnämnder och kommunstyrelser i Hallands län.

Studiebesök har genomförts i Danmark och Finland där organisationen av räddningstjänsten har studerats. (Se bilaga 2).

Utredningen har sammanträffat med företrädare för Falcks i Sverige AB.

En hearing om sotning har arrangerats. I hearingen deltog företrädare för Statens räddningsverk, Riksrevisionsverket, Statens naturvårdsverk, Boverket, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund samt Länsförsäkringar i Gävleborgs län.

Utredningen har sammanträffat med företrädare för Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund.

Ett studiebesök har genomförts vid företaget Pulsonex AB (tillverkare av oljepannor med ringa sotbildning).

1.4 Inkomna framställningar

Luftfartsverket Överlämnad till utredaren från Regeringen.	1991-10-28	Ansvarsförhållande för flygräddningstjänst
Gotlands kommun	1993-10-14	Avskaffande av sotningsmonopolet
Konkurrensverket	1993-11-28	Synpunkter med anledning av den pågående översynen av sotningsväsendet
Sveriges skortensfejarmästares riksförbund	1993-12-17	Sotning och brandskyddskontroll
Agneta Rehnvall Borgarråd, Stockholms stad	1993-03-24	Angående räddningstjänst på entreprenad

Härutöver har ca 200 skrivelser inkommit från enskilda angående sotningsväsendet

2 Förnyelse av den kommunala verksamheten

Under de senaste åren har statsmakterna gjort ett antal viktiga förändringar av grunderna för den kommunala verksamheten. Förändringarna har bl.a. gjorts som ett led i arbetet med förnyelsen av den offentliga sektorn och som en förberedelse för Sveriges deltagande i den europeiska integrationen.

Den nya kommunallagen (1991:900), som trädde i kraft den 1 januari 1992, ger kommunerna och landstingen en betydande frihet att utforma sin organisation och att välja former för sin förvaltning. Lagen ger uttryck för statsmakternas strävan att avreglera den kommunala sektorns organisation och verksamhetsformer.

Riksdagen beslöt 1992 om ett nytt generellt statsbidrag till kommunerna benämnt statligt utjämningsbidrag. Avsikten var dels att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna, dels att komma från de specialdestinerade statsbidragens styrning av verksamheten och i stället ge största möjliga handlingsfrihet för kommunerna. Genom det nya utjämningsbidraget ("alla pengar i en påse") får kommunerna själva ansvaret för att bestämma medlen och metoderna för genomförandet av sin verksamhet. Därmed avsåg statsmakterna också att skapa utrymme för ökad flexibilitet och bättre förutsättningar för förnyelse och utveckling. Inga nya uppgifter skall läggas på kommunsektorn utan att finansieringsmöjligheter anvisas.

Den 1 januari i år trädde samtidigt med EES-avtalet den nya lagen om offentlig upphandling (1992:1528 omtryckt 1993:1466) i kraft. Lagen, som är gemensam för bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landsting innebär en anpassning till EG:s direktiv på upphandlingsområdet. En viktig del i den svenska konkurrenspolitiken är att den offentliga verksamheten i större

utsträckning skall utsättas för konkurrens. Ett sätt att uppnå kostnadsminskningar är att upphandla varor och tjänster på den öppna marknaden i konkurrens, ett annat kan vara att utsätta den offentliga verksamheten som sådan för konkurrens. I många fall kan potentiell konkurrens vara tillräcklig för att man skall få önskvärd effekt.

I november 1992 lade Lokaldemokratikommittén fram betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992: 128). I betänkandet föreslog kommittén en treårig försöksverksamhet under vilken kommuner och landsting skulle ges rätten att sälja sina tjänster både till varandra och på den öppna marknaden. Många remissinstanser var kritiska mot förslaget. I prop. 1993/94: 188 Lokal demokrati har regeringen förutskickat att frågan om kommunal uppdragsverksamhet, bl. a. med hänsyn till remissutfallet, skall beredas vidare.

Utredningen ser frågan om införande av entreprenad i kommunal verksamhet och avreglering inom sotningsväsendet bl.a. som ett utflöde av det reformarbete som pågår inom den kommunala sektorn och som ett uttryck för en politisk vilja att också räddningstjänstområdet skall kunna effektiviseras genom omprövning av de nuvarande verksamhetsformerna. Med denna verksamhets särskilda inriktning på åtgärder för medborgarnas skydd och säkerhet följer samtidigt ett krav på att noga belysa följderna av en förändring. Det är mot denna bakgrund som utredningen gjort sina överväganden.

Regeringen har i särskilda direktiv (1994: 23) till samtliga kommittéer och utredare föreskrivit att utredarna förutsättningslöst skall pröva huruvida viss verksamhet behöver ske i offentlig regi. Nedan redovisas förslag dels till hur införande av ett entreprenadsystem inom den kommunala räddningstjänsten skulle kunna genomföras, dels hur en avreglering av sotningen kan ske. Det i direktiven angivna uppdraget om prövning av viss verksamhets karaktär av offentligt åtagande har därmed tillgodosetts.

3 Entreprenad i kommunal räddningstjänst

3.1 Entreprenadfrågans behandling i lagstiftningen

1962 års brandlag

1962 års brandlag ålade varje kommun att hålla ett brandförsvar, som skulle tillfredsställa skäliga anspråk på trygghet mot skada av brand (1 §). Länsstyrelsen hade möjlighet att helt eller delvis befria en kommun från skyldigheten att hålla brandkår, om kommunen träffat avtal om betryggande släckningshjälp från kommunal brandkår i annan kommun eller från annan brandkår. Sådan brandkår skulle anses som kommunal brandkår i kommunen (4 §).

Kommunen kunde således befrias från den på annat ställe i lagen (2 och 3 §§) föreskrivna skyldigheten att anställa brandkårspersonal och att anskaffa och underhålla materiel, byggnader och andra erforderliga anordningar. Genom att brandchefen och vice brandchefen enligt lagen inte ingick i brandkåren kunde kommunen dock inte befrias från skyldigheten att utse dessa befattningshavare.

Lagens lydelse utgjorde inget hinder mot att överlåta brandsläckningen på entreprenad till privata företag. I propositionen med förslag till brandlag och brandstadga redovisade departementschefen ett utförligt resonemang om det lämpliga med entreprenadbrandkårer (prop. 1962: 12 s. 56–58). Han konstaterade därvid att systemet med sådana brandkårer inte prövats i vårt land. Att det i stor utsträckning tillämpas i Danmark torde enligt hans resonemang sannolikt hänga samman med den tätare bebyggelsen, den stör-

re folktätheten och de kortare köravstånden. Han ansåg det tveksamt, om entreprenadbrandkårer kunde bli ekonomiskt möjliga i sådana områden av vårt land som icke anses kunna bära upp en heltidsanställd kommunal brandkår.

Departementschefen anförde vidare att entreprenadsystemet lätt kunde medföra en viss sammanblandning av offentliga angelägenheter och privat förvärvsverksamhet. Olägenheterna skulle framförallt gälla brandchefernas ställning mot bakgrund av grundsatsen i svenskt brandförsvar att det släckande och det förebyggande brandförsvaret såvitt möjligt skall ombesörjas av samma organisation och personal. Det vore enligt departementschefen mindre lyckligt om entreprenadavtal skulle medföra att det släckande brandförsvaret kommer att ledas av befälhavaren för den privata brandkår, som omfattas av avtalet, medan den kommunale brandchefen endast skulle ombesörja det förebyggande brandförsvaret. Om å andra sidan brandchefen även vore ansvarig för det släckande brandförsvaret skulle en nackdel ligga däri, att han inte gentemot en entreprenadbrandkår kan få samma inflytande på personalens anställning, utbildning och tjänstgöringsförhållanden som i en av kommunen anställd brandkår.

För att bibehålla det önskvärda sambandet mellan släckande och förebyggande brandförsvar kunde i stället övervägas att till kommunal brandchef utse den hos entreprenadföretaget anställde befälhavaren för dess brandkår. Departementschefen ansåg det emellertid självklart att brandchefens skyldighet att se till att entreprenören fullgör sina skyldigheter gentemot kommunen enligt avtalet var oförenlig med hans ställning såsom anställd hos entreprenören.

Med hänsyn till vad han sålunda anfört, ansåg departementschefen att det var mindre troligt att kommunerna skulle finna det ändamålsenligt att överlåta brandsläckningen till privata entreprenörer. Om likväl sådana avtal, genom att de visades vara ekonomiskt gynnsamma för kommunerna, skulle bli aktuella, fick det närmare undersökas om garantier för effektivitet, tillsyn och ojävighet förelåg.

1974 års brandlag

Genom 1974 års brandlag skapades en vidare och fastare ram omkring kommunernas skyldighet att ingripa vid andra nödlägen än brand. Det moderna räddningstjänstbegreppet etablerades.

I fråga om möjligheten för kommunerna att bedriva räddningstjänst på entreprenad föreslog räddningstjänstutredningen i sitt betänkande Räddningstjänst, (SOU 1971:50) en ordning som motsvarade det som gällde enligt 1962 års brandlag. En kommun som har träffat avtal om betryggande hjälp från ett enskilt företag skulle kunna av länsstyrelsen helt eller delvis befrias från skyldigheten att hålla brandkår. Befrielsen skulle kunna avse

hela kommunen eller en del av denna. Enligt förslaget skulle befrielsen också kunna innebära att kommunens egen brandkår inte behövde vara anpassad för en viss eller vissa former av räddningstjänst.

Departementschefen anförde emellertid i propositionen (prop. 1973: 185 s. 140) att det aldrig torde föreligga förutsättningar eller behov av att helt överlåta räddningstjänsten i en kommun till ett enskilt entreprenadföretag. Vid denna bedömning beaktade han i första hand de krav på hög beredskap, kvalificerad personal och allsidig utrustning som de skiftande räddningstjänstuppgifterna skulle komma att medföra samt resultatet av den kommunindelningsreform som i huvudsak skulle vara genomförd den 1 januari 1974. Däremot borde enligt departementschefen en kommun för en del av sitt område genom avtal kunna överlåta räddningstjänsten i dess helhet på ett enskilt organ. Ansvaret för viss eller vissa former av räddningstjänst borde också, i fråga om hela eller en del av kommunen, kunna överlåtas på motsvarande sätt.

I samband med remissbehandlingen av utredningsförslaget till ny brandlag tog några remissinstanser upp frågan om ett auktorisationsförfarande borde införas i fråga om företag som enligt avtal skulle svara för viss räddningstjänst. Departementschefen ville i propositionen inte förorda att ett sådant förfarande skulle införas då. Han tillade emellertid

> Skulle erfarenheten visa att kommunerna i större utsträckning kommer att uppdra räddningstjänstuppgifter åt andra organ än kommunala brandkårer och att den prövning som sker när de kommunala brandordningarna skall fastställas (anm.: av länsstyrelsen) inte ger tillräcklig säkerhet och enhetlighet, bör frågan om ett auktorisationsförfarande tas upp på nytt.

I 6 § första stycket andra punkten i 1974 års brandlag föreskrevs att om kommunen hade avtalat om betryggande hjälp för räddningstjänst från annat räddningsorgan än brandkår, fick länsstyrelsen delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår. Länsstyrelsens prövning avsågs liksom dittills ske i samband med det i lagen då föreskrivna förfarandet med fastställande av kommunens brandordning eller av ändring i denna.

1986 års räddningstjänstlag

I sitt slutbetänkande Effektiv räddningstjänst, (SOU 1983: 77) föreslog räddningstjänstkommittén att en kommun skulle få träffa avtal om att en annan kommun eller ett annat organ skall sköta räddningstjänsten i kommunen eller medverka i räddningstjänsten i kommunen. Skötseln av kommunens räddningstjänst i dess helhet skulle dock endast få överlåtas åt en annan kommun. Kommitténs förslag innebar samtidigt att länsstyrelsen inte längre skulle pröva sådana avtal, eftersom förfarandet med fastställande av kommunala räddningstjänstplaner skulle upphöra.

I propositionen med förslag till räddningstjänstlag anförde departementschefen följande i fråga om möjligheterna till överlåtelse av räddningskårens uppgifter (prop. 1985/86: 170 s. 30)

> En väl fungerande räddningstjänst är viktig för människors säkerhet till liv och egendom. Det är samhällets uppgift att svara för att det alltid finns en sådan organisation. Detta innebär enligt min mening att samhället måste ta det direkta ansvaret för såväl planering som genomförande av räddningstjänsten. Därtill kommer att riksdagen har beslutat att kommunerna skall ta över ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman med detta... Den nya kommunala uppgiften innebär att civilförsvarsverksamheten kommer att integreras med räddningstjänsten.
>
> Jag anser alltså att samhället måste ha det direkta inflytandet över skötseln av räddningstjänsten.

Därefter konstaterade departementschefen att det bör finnas en möjlighet för kommunen att träffa avtal om att s.k. industribrandkårer skall ingå som en del av den kommunala räddningskåren. Likaså bör det vara möjligt för kommunen att överlåta på andra att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Lagförslaget var utformat i enlighet med detta.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens förslag till räddningstjänstlag väcktes några motioner med yrkanden som låg i linje med vad räddningstjänstkommittén föreslagit i fråga om möjligheten för en kommun att överlåta räddningstjänstuppgifter. Enligt motionärerna borde lagtexten ha utformats så, att det hade blivit möjligt för en kommun att uppdra åt ett privat företag att svara för räddningstjänstens uppgifter. Skötseln av kommunens räddningstjänst i dess helhet avsågs dock endast få överlåtas till en annan kommun.

Försvarsutskottets majoritet ansåg i betänkandet (bet. 1986/87: FöU2) att samhället bör ha direkt ansvar för räddningstjänsten. Man anförde

> En möjlighet för kommun att överlåta räddningstjänstuppgifter i sådan omfattning som föreslås i motionerna...skulle enligt utskottets mening undergräva förutsättningarna för ett sådant ansvar. Den samordning av räddningstjänsten och civilförsvarsverksamheten som förutsätts komma till stånd när kommunerna övertar ansvaret för civilförsvaret på lokal nivå talar också för att räddningstjänsten bör vara väl förankrad i den kommunala verksamheten. Därtill kommer att så långtgående befogenheter som lagen ger räddningsledaren av principiella skäl inte bör anförtros enskilda. Utskottet tillstyrker alltså den avvägning som framgår av lagförslaget.

I en gemensam reservation yttrade utskottets borgerliga ledamöter att effektivitets- och kostnadsskäl talar för att kommunerna bör kunna överlåta räddningskårens uppgifter i den utsträckning som räddningstjänstkommittén har förordat. Sambandet mellan fredsräddningstjänsten och räddnings-

tjänsten i krig garanteras därvid genom att räddningstjänsten i sin helhet endast kan överlåtas till annan kommun.

3.2 Nuvarande ordning

Räddningstjänstlagen (1986: 1102) innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Lagen delar in samhällets räddningstjänst i kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst. Den statliga räddningstjänsten avser bara åtgärder i vissa speciella fall, t.ex. sjöräddningstjänst, flygräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss. Den kommunala räddningstjänsten omfattar alla andra typer av räddningsinsatser.

I 2 § definieras begreppet räddningstjänst som en verksamhet som består av skadehindrande och skadebegränsande åtgärder som skall vidtas vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser. Med olyckshändelse avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada.

Av 5 § framgår att kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt lagen skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

Varje kommun skall svara för räddningstjänsten inom sitt område. Detta stadgas i 6 §. Kommunens ingripande skall inte vara beroende enbart av de kommunala räddningsorganens resurser. Kommunen har ett ansvar för att åtgärder vidtas av de organ som har lämpliga resurser. För detta ändamål har den som leder ingripandet möjlighet att enligt 34 § påkalla medverkan från andra statliga eller kommunala myndigheter som har lämpliga resurser.

I 8 § föreskrivs att kommunen skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och för den förebyggande verksamheten. Kommunerna bör samverka med varandra i fråga om räddningstjänsten och i frågor som rör förebyggande åtgärder mot såväl bränder som skador till följd av bränder. Det är meningen att kommunerna själva utan inblandning från statens sida skall bestämma innehållet i och formerna för samarbetet.

I 9 § finns en bestämmelse om hur förvaltningen av räddningstjänsten skall organiseras. Enligt bestämmelsen skall det i varje kommun finnas en räddningskår. Räddningskåren skall sköta hela den kommunala räddningstjänsten, dvs. alla olika slag av kommunal räddningstjänst inom kommunens hela område. Paragrafen ger vidare kommunen rätt att komma överens med en annan kommun att ha en gemensam räddningskår. Den ger också möjlighet för kommunen att helt eller delvis överlåta räddningskårens arbetsuppgifter till en annan kommun. Detta innebär först och främst att

kommunen kan överlåta till en annan kommun att sköta all räddningstjänst i hela kommunen. Kommunen kan också överlåta åt den andra kommunen att hålla en eller flera räddningsstyrkor i en del av kommunen eller att utföra vissa av räddningskårens uppgifter i kommunen. Det är också möjligt att enbart överlåta uppgiften som räddningschef. De olika slagen av partiella överlåtelser kan givetvis kombineras. En överlåtelse av räddningskårens samtliga arbetsuppgifter innefattar även de uppgifter som ankommer på räddningschefen och de uppgifter som ankommer på honom i hans egenskap av räddningsledare.

Det skall finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten enligt 10 §. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen.

Enligt 12 § skall räddningskåren göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt lagen. Vidare får en kommun överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Det är alltså möjligt för kommun att på enskilda överlåta vissa räddningsinsatser som kräver särskild kompetens, t.ex. bekämpning av olja eller andra skadliga ämnen. Det är inte tillåtet för en kommun att överlåta hela ansvaret för räddningstjänsten på ett enskilt organ. Det är att märka att kommunen har ansvaret för ett räddningstjänstingripande även om det utförs av någon på grund av avtal enligt andra stycket.

13 § innehåller i första stycket bestämmelser om räddningskårens organisation. Av bestämmelserna framgår att det i stor utsträckning ankommer på kommunerna själva att bestämma räddningstjänstens organisation. Det enda som är obligatoriskt är att det skall finnas en räddningschef och minst en räddningsstyrka.

Det är möjligt för en kommun att i vissa fall träffa avtal om överlåtelse av en del av räddningstjänsten. Det är då fråga om anläggningar där det bedrivs verksamhet som kräver särskilda räddningsresurser i form av personal och utrustning, t.ex. brandstyrkor vid vissa industrier eller större trafikflygplatser. Det kan i vissa fall vara lämpligt att sådana knyts till den kommunala räddningstjänsten. En kommun kan träffa avtal med ägaren eller innehavaren av en sådan anläggning om att den särskilda styrkan eller enheten skall ingå som räddningsstyrka i räddningskåren. Detta gäller bara ägare eller innehavare av sådana anläggningar där räddningsresurserna främst har skapats för att möta olyckshändelser i anläggningen. Det skall således inte vara möjligt att överlåta räddningstjänsten till entreprenören.

Att enheten ingår som en räddningsstyrka i räddningskåren innebär givetvis att dess räddningsinsatser utanför den egna anläggningen är kommunal räddningstjänst. Kommunen har därmed det yttersta ansvaret för ledningen och utförandet av räddningsinsatsen. Vid olyckshändelser inom en anläggning vid vilken det finns en räddningsenhet är kommunen i princip bara skyldig att ingripa när räddningsenheten inte kan bemästra situationen.

Ingår enheten på grund av avtal som räddningsstyrka i kommunens räddningskår, kan det i ett sådant läge uppstå tvekan om det är den som svarar för anläggningen eller om det är kommunen som har ansvaret för ledningen och utförandet av räddningsinsatsen. För att det inte skall råda någon oklarhet i dessa avseenden föreskrivs att enhetens räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Enligt 21 § skall det finnas en räddningstjänstplan för varje kommun. Av planen skall i stora drag framgå hur kommunens organisation för räddningstjänsten är organiserad och vilka resurser den har. Planen är bl.a. till för att underlätta den statliga tillsynen över den kommunala räddningstjänsten. Av planen skall bl.a. framgå insatstider för kommunens olika delar och den kompetens som krävs för att vara befäl i räddningskåren.

Vid varje räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare (31 §). För att en räddningsinsats skall bli effektiv fordras att någon leder och bestämmer över de olika åtgärder som skall vidtas. Vem som är räddningsledare i olika räddningstjänstfall framgår av 32 §. En räddningsledare har stora befogenheter. På hans anmodan är statliga eller kommunala myndigheter skyldiga att delta i en räddningsinsats med personal och utrustning om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Vid en räddningsinsats får räddningsledaren företa sådana ingrepp i annans rätt som är försvarliga med hänsyn till omständigheterna. Han kan också förordna om fullgörande av tjänsteplikt (44 §). I vissa fall har han befogenhet att efter en räddningsinsats utföra bevakning på ägarens eller innehavarens bekostnad av egendom som varit föremål för räddningsinsats.

Enligt 32 § är det räddningschefen som vid kommunal räddningstjänst är räddningsledare. Räddningsledare kan också den vara som räddningschefen utsett – i normala fall något av befälen i räddningskåren. Detta gäller också om räddningskårer från andra kommuner deltar i insatsen. Inget hindrar att räddningschefen utser något befäl i räddningskåren i den andra kommunen att vara räddningsledare.

I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen enligt 33 § föreskriva eller i särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses räddningsledare av den myndighet som fått ansvaret.

I 38–53 §§ finns bestämmelser som rör enskilda. I 44 § stadgas om tjänsteplikt. Som tidigare nämnts har en räddningsledare befogenhet att anmoda den tjänstepliktige om fullgörande av tjänsteplikten.

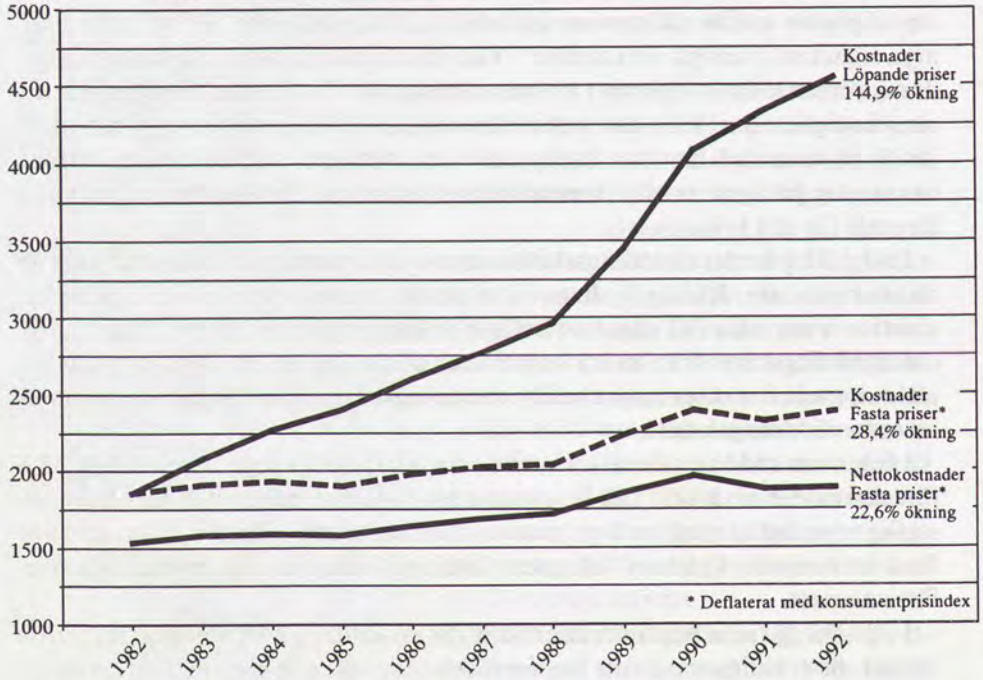
I 45 § sägs att om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans

fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företa andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. För att en räddningsinsats skall bli effektiv i en akut situation måste räddningsledaren ha möjlighet att vidta de åtgärder som krävs för att hindra eller begränsa skador.

3.3 Räddningstjänstens kostnader

Kostnaderna för den kommunala räddningstjänsten har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. En sammanställning från Svenska Kommunförbundet, se diagram, visar att bruttokostnaderna under perioden 1982–1992 i fasta priser ökat med ca 25 procent och att intäkterna ökat något snabbare än kostnaderna.

Räddningstjänstens kostnader 1982–1992, mkr



När andra arbetsuppgifter, t ex ambulanstransporter, sotning eller färdtjänst, samordnats med räddningstjänsten ingår även kostnader och inktäkter för sådana arbetsuppgifter i de redovisade beloppen. Nettokostnaderna påverkas av att intäkterna ökat snabbare än kostnaderna.

Källa: Svenska Kommunförbundet

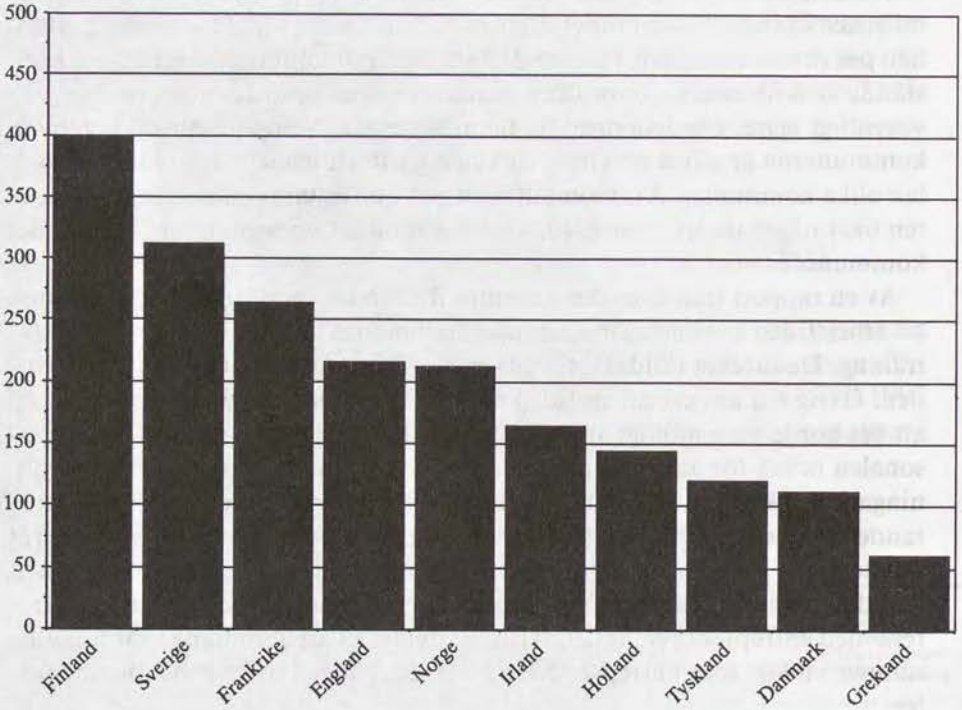
Kostnaderna består till den helt övervägande delen av personalkostnader. Årskostnaden för en heltidsanställd med beredskap dygnet runt är ca 1,4 miljoner kronor. I kommuner med enbart heltidsanställda varierar kostnaden per invånare mellan 158 och 312 kronor. För kommuner med deltidsanställda är skillnaderna ännu större, samtidigt som kostnaden per invånare är väsentligt lägre. Fördelningen på heltids- respektive deltidsanstälda mellan kommunerna är alltså en viktig förklaring till skillnader i kostnaderna mellan olika kommuner. Även om intäkterna i den kommunala räddningstjänsten ökat något under senare tid, är dessa intäkter dock marginella i flertalet kommuner.

Av en rapport från Svenska Kommunförbundet framgår att endast hälften av arbetstiden används för schemalagt arbete inklusive övningar och fysisk träning. De direkta räddningsinsatserna motsvarar ca 2 procent av arbetstiden. Övrig tid är beredskapstid. I några kommuner gör man bedömningen att det borde vara möjligt att i stigande utsträckning använda räddningspersonalen också för andra uppgifter, exempelvis i andra kommunala förvaltningar eller kommunalt ägda företag. Lagstiftningen lägger dock för närvarande hinder för kommunerna att använda räddningspersonalen i externt arbete, som inte har anknytning till kommunens nuvarande verksamhet. Om den kommunala räddningstjänsten i verklig mening skall kunna konkurrera med entreprenörer, är det därför nödvändigt att kommunen får tillämpa samma villkor som entreprenörerna när det gäller utnyttjande av personalen.

Kostnadsjämförelser i fråga om räddningstjänsten är av olika skäl svåra att göra. Förutsättningarna skiljer sig åt, t.ex. i fråga om användning av heltids- eller deltidsanställd personal inom räddningstjänsten och i fråga om möjligheterna att utnyttja personal också till andra uppgifter än räddningstjänst. Dessutom kan själva kostnadsberäkningarna skilja sig åt, t.ex. när det gäller inkluderande av kapitalkostnaderna.

Även med beaktande härav kan konstateras att kostnaderna för räddningstjänst i Sverige är förhållandevis högre än i flertalet andra europeiska länder. Endast Finland har en högre kostnad per invånare än Sverige. En uppenbar förklaring till dessa skillnader är de geografiska förutsättningarna. Sverige och Finland är glest befolkade länder med långa avstånd. Kostnaderna för beredskapen blir därmed också högre än i länder som är tätare befolkade. Dessa förhållanden kan dock inte helt förklara kostnadsskillnaden mellan Sverige och flertalet andra europeiska länder. En del av kostnadsskillnaden sammanhänger rimligen med den högre kvaliteten på räddningstjänsten i Sverige.

Räddningstjänstens kostnader i några länder i Europa
Kostnad per invånare (danska kronor)



Källa: Beredskapsstyrelsen i Danmark

Den jämförelse som Svenska Kommunförbundet gjort av personalkostnaderna för insatsstyrkor visar stora skillnader mellan olika kommuner. I kommuner med enbart heltidsstyrkor varierar som nämnts ovan dessa mellan 158 och 312 kronor per invånare. För kommuner med enbart deltidsstyrkor är som nämnts skillnaderna ännu större. Den lägsta personalkostnaden för insatsstyrkor redovisas i Höör med 68 kronor per invånare och den högsta i Sorsele med 545 kronor per invånare. Dessa skillnader förklaras främst av den olikartade geografiska strukturen. I de glest befolkade länen i Norrland blir kostnaderna för beredskapen betydligt högre än i sydsvenska län. Det bör emellertid understrykas att det finns betydande skillnader i kostnaderna också mellan kommuner med likartade geografiska förutsättningar.

3.4 Särskilda frågeställningar

Myndighetsutövning

I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen stadgas sedan den 1 januari 1977 att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften är myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Tidigare hette det att överlåtelse av myndighetsutövning skulle ske genom lag. Detta ansågs innebära, att riksdagen i varje enskilt fall i lag skulle ange, dels vilket rättssubjekt som skulle anförtros en förvaltningsuppgift, dels vad denna uppgift innefattade. Kravet framstod snart som orealistiskt, och genom ändringen, 1977 fick stadgandet sin nuvarande lydelse, dvs. att överlämnandet skall ske med stöd av lag.

Stadgandet i 11 kap. 6 § innefattar inga restriktioner i fråga om riksdagens kompetens att genom lag möjliggöra ett överförande av kvalificerade förvaltningsuppgifter till enskilda subjekt. Skälen för kravet på lagstöd har inte klart redovisats i förarbetena till regeringsformen, men kravet torde ha sin grund i en föreställning om det irreguljära i att enskilda subjekt utövar myndighet. (Jfr Ragnemalm, Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 143).

Genom att formen för överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning uppmjukades till att enbart gälla krav på lagstöd, bortföll riksdagens direkta inflytande över varje konkret uppgiftsöverföring. Med anledning av detta har det i doktrinen erinrats om vikten av att de lagar, med stöd av vilka uppgifter överlämnas till enskilda subjekt, inte blir alltför generella. (Ragnemalm, En diskret grundlagsändring, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 299.) Ragnemalm påpekar att det är förbundet med nackdelar ur kontroll- och därmed rättssäkerhetssynpunkt, att myndighetsutövning ombesörjs av organ eller individer utanför den offentliga organisationen. Det framstår därför som önskvärt att riksdagen vid antagandet av sådan lag noga övertänker, om det över huvud är lämpligt att på det aktuella förvaltningsområdet frånhända offentliga myndigheter beslutanderätten, och om det avsedda privata subjektet är kompetent för uppgiften. Ragnemalm framhåller vidare att det ofta torde finnas anledning att i lagen ange särskilda krav beträffande den typ av enskilda subjekt, som kan komma i fråga som uppgiftsmottagare. Det föreligger inte heller några hinder mot att uppgiftsmottagaren anges så konkret att det i realiteten blir fråga om en delegation i lagform.

Enligt 10 § räddningstjänstlagen skall det i varje kommun finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen.

Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

I 6 kap. 34 § kommunallagen anges vissa slag av ärenden där delegation av beslutanderätt enligt den föregående paragrafen inte får ske. Bland dessa märks ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Enligt 11 § första stycket räddningstjänstlagen får uppdrag att besluta på nämndens vägnar inte omfatta förelägganden eller förbud vid vite eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad. I samma paragrafs andra stycke sägs att nämnden får meddela den som fullgör uppgifter åt nämnden utan att vara tjänsteman hos kommunen befogenhet att på nämndens vägnar meddela i verksamheten erforderliga förelägganden och förbud enligt 56 § första stycket räddningstjänstlagen.

I specialmotiveringen till 11 § räddningstjänstlagen (prop. 1985/86: 170 s. 69) erinrar departementschefen om att kommunallagens delegationsregler möjliggör att beslutanderätten i vissa ärenden kan delegeras till bl.a. räddningschefen. Han anser emellertid att delegation inte bör kunna ske av befogenheter att besluta om allvarligare ingrepp i enskildas rätt. Ärenden rörande föreläggande vid vite eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad har därför enligt första stycket undantagits från delegation.

I fråga om möjligheten enligt paragrafens andra stycke att överlåta befogenheter till annan än tjänsteman hos kommunen anför departementschefen följande.

> De som i första hand kommer i fråga för sådan delegation är skorstensfejarmästarna och deras biträden. Dessa är i regel icke kommunala tjänstemän. Det kan också förekomma att brandsyn förrättas av andra än kommunala tjänstemän. Den som förrättar brandsyn bör då ha möjlighet att meddela erforderliga förelägganden om avhjälpande av de brister som konstateras vid brandsynen. Som framgår av första stycket är det inte tillåtet att delegera befogenheten att meddela vitesförelägganden eller beslut om verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad.

Räddningstjänstlagen har således i fråga om den olycks- och skadeförebyggande verksamheten uttryckligen möjliggjort myndighetsutövning genom enskild. Genom att förelägganden i sådana fall inte får förenas med vite blir dock befogenheterna klart begränsade.

De befogenheter som räddningstjänstlagen ger räddningsledaren (34, 44, 45 och 53 §§) kan sägas vara en i lag föreskriven rätt till delegation av beslutanderätt till en kommunalanställd. (Även den ansvariga nämnden får fatta beslut om ingrepp i annans rätt enligt 45 §.) Befogenheterna är nödvändiga om en räddningsinsats i alla lägen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Även i fråga om dessa befogenheter finns emellertid redan nu möjligheten att de kan utövas av någon som inte är anställd hos kommunen. En person som tillhör en industribrandkår kan nämligen vara räddningsledare vid en

insats som styrkan gör i kommunal räddningstjänst. Även en sådan räddningsledare måste givetvis vara utsedd av räddningschefen.

Samband mellan förebyggande och undsättande verksamhet

Länsstyrelserna och Statens räddningsverk har bl.a. studerat samordningen mellan förebyggande och undsättande verksamhet vid sina tillsynsbesök hos kommunerna. Vid många besök har det framgått att den förebyggande verksamheten varken har den status eller tilldelats de resurser som behövs för att på ett bra sätt sköta uppgiften. Förebyggandearbetet har inte tillräckligt prioriterats inom räddningsorganisationen.

Det krävs alltså redan i dag en bättre samverkan och samordning av de förebyggande åtgärderna mot brand och andra olyckshändelser och den skadeavhjälpande verksamheten. Samtliga tillsynsmyndigheter måste lägga större vikt vid dessa frågor. Brandsyneärendena måste få större uppmärksamhet vid räddningsnämndssammanträdena och samma sak bör gälla rapporter om inträffade händelser i kommunen. Det finns flera sätt att nå detta mål. Statens räddningsverk föreslår i skriften Tillsyn, uppföljning och utvärdering, kommunal räddningstjänst, nuläge och förslag till åtgärder att räddningstjänstplanen utvecklas så att den innehåller mer av mål och principer för den förebyggande verksamheten och hur kopplingen mellan förebyggande och undsättande verksamhet skall ske. Ett annat sätt är att de statliga tillsynsmyndigheterna ansvarar för att problemen blir allsidigt belysta i samband med sina tillsynsbesök.

I ett entreprenadsystem får denna fråga ännu större aktualitet. Svårigheterna varierar med vilket entreprenadsystem man väljer. I ett system där man överlåter ansvaret för kommunens hela räddningstjänst till en entreprenör måste tillsynsmyndigheterna tillse att samverkan i entreprenörens verksamhet inte blir sämre än i ett kommunalt system. Kommunerna måste således skriva in kravet på samverkan i entreprenadavtalet. I samtliga fall skall räddningsnämnden även framgent ha tillsynsansvaret på lokal nivå medan länsstyrelserna och Statens räddningsverk utövar den statliga tillsynen. Entreprenadavtalen bör därför inges till länsstyrelsen och Statens räddningsverk innan de träder i kraft.

Det är vidare viktigt att det i ett sådant entreprenadsystem sker en intim samverkan mellan entreprenören och kommunens övriga förvaltningar så att beredskaps- och riskhänsyn tas i ett tidigt skede i den kommunala planeringen.

I ett entreprenadsystem där man endast tillåter att räddningstjänstens undsättande verksamhet lämnas ut på entreprenad medan övriga uppgifter, bl.a. förebyggande verksamheten och räddningsledaruppgiften, stannar kvar hos kommunen måste man lösa samordningen mellan förebyggande och undsättande verksamhet på ett annat sätt. Vid denna entreprenadform skö-

ter den kommunanställda personalen all ritningsgranskning, gör alla brandsyner och leder alla räddningsinsatser, medan entreprenörens personal gör allt annat arbete i samband med insats och sköter all utrustning före, under och efter insats. Här uppstår problemet att såväl kommunens som entreprenörens personal gör erfarenheter var för sig, erfarenheter som båda har nytta av i sina respektive uppgifter. Kommunens personal bör om möjligt få se resultatet av sitt förebyggande arbete i samband med insats och den bör kunna dra erfarenheter i samband med räddningsarbetet, som de har nytta av i förebyggandearbetet och i sina taktiska beslut om hur en olycka skall angripas. Likaså gör entreprenörens personal viktiga erfarenheter i sitt räddningsarbete, som kommunens personal borde få del av för att minska riskerna för en upprepning och för att beakta i sitt ledningsarbete. Även här måste kravet på samverkan skrivas in i entreprenadavtalet.

Den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap

I dag har kommunen enligt civilförsvarslagen (1960: 74) ansvaret för ledningen på lokal nivå av civilförsvarsverksamheten under höjd beredskap samt för den fredstida planläggningen för denna uppgift. All materiel och nästan all personal i den kommunala räddningstjänsten förutsätts ingå i civilförsvarsorganisationen under höjd beredskap. Personalen får i sin utbildning för fredsuppgifterna också utbildning för motsvarande krigsbefattning och de övas dessutom regelbundet i sina krigsbefattningar.

Den 21 april 1994 beslutade regeringen en lagrådsremiss med förslag till en ny lag om civilt försvar. I den nya lagen – som avses träda i kraft den 1 juli 1995 – åläggs kommunerna att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för den kommunala verksamheten under höjd beredskap. Det övergripande ansvaret för ledningen av det civila försvaret inom kommunens verksamhetsområde läggs på kommunstyrelsen.

När lagen om civilt försvar träder i kraft, upphävs bl.a. civilförsvarslagen och lagen (1964: 63) om kommunal beredskap. Sålunda upphör den nuvarande civilförsvarsorganisationen, som staten ställer till kommunernas förfogande för verksamheten under höjd beredskap. I stället får kommunerna det fulla ansvaret för att – på basen av sin fredstida räddningstjänstorganisation – förbereda och leda motsvarande verksamhet under höjd beredskap. Samma principer skall gälla för andra verksamheter som kommunerna ansvarar för i fredstid och som behöver fortgå även under krigsförhållanden.

Samtidigt med lagrådsremissen med förslag till lag om civilt försvar beslutade regeringen också att till Lagrådet remittera ett förslag till ny lag om totalförsvarsplikt. Avsikten med detta förslag är att åstadkomma en samlad lagstiftning för de olika formerna av plikttjänstgöring för totalförsvaret. Den ersätter således bl.a. värnpliktslagen (1941: 967) och bestämmelserna om civilförsvarsplikt i civilförsvarslagen. I sak avses bl.a. den ändringen göras,

så att i samband med mönstringen av svenska män skall uttagning kunna göras för tjänstgöring inom hela totalförsvaret och inte såsom nu endast för det militära försvaret och för tjänstgöring med vapenfri tjänst.

Räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen är således en av de verksamheter som kommunen enligt den nya lagstiftningen måste förbereda för förhållandena under höjd beredskap. Kommunen kan därmed inte träffa entreprenadavtal inom räddningstjänsten utan att samtidigt beakta frågan om hur verksamheten under höjd beredskap skall säkerställas.

En första synpunkt på sådana avtal som därmed gör sig gällande är att avtalen uttryckligen bör omfatta ett åtagande från entreprenören att – med sina materiella och personella resurser – även fullfölja verksamheten under höjd beredskap. För att entreprenören också i praktiken skall kunna fullgöra sitt åtagande måste han kunna disponera sin personal även under dessa förhållanden. Detta förutsätter bl.a. att personalen inte har reserverats för någon annan krigsuppgift. Enligt 3 kap. 12 § förslaget till lag om totalförsvarsplikt kan en krigsplacering i t.ex. det militära försvaret ändras, om det från totalförsvarets synpunkt är väsentligt bättre att vederbörande krigsplaceras i en annan verksamhet. Som regel bör detta innebära att de som har sin fredstida anställning inom räddningstjänsten – oberoende av om de är anställda av kommunen eller av en entreprenör – kan reserveras för tjänstgöring där även under höjd beredskap. Då kan också fredsräddningstjänstens personal åläggas att tjänstgöra med allmän tjänsteplikt enligt bestämmelserna i 6 kap. i förslaget till lag om totalförsvarsplikt.

I skyldigheten för kommunen att vidta erforderliga beredskapsförberedelser ingår också att öva personalen i krigsorganisationen. Entreprenören måste därför i avtalet åläggas att delta med sin personal i de övningar som kommunen bestämmer. Också i detta avseende blir den statliga tillsynen i form av granskning av entreprenadavtalen från länsstyrelsens och Statens räddningsverks sida viktig.

Arbetstagarens rättigheter

EG-rådet antog år 1977 ett direktiv (77/187/EEG) om skydd för arbetstagares rättigheter vid lagenlig överlåtelse eller fusion av företag, verksamheter eller delar av verksamheter på ett sådant sätt att arbetstagarna genom förfarandet kommer att byta arbetsgivare. Syftet är att såvitt möjligt säkra att anställningsförhållandena skall fortsätta oförändrade under den nya arbetsgivaren. I EG-domstolspraxis har fastslagits att direktivet är tillämpligt på entreprenadförhållanden där entreprenören övertar uppdragsgivarens personal för att utföra den avtalade uppgiften.

Enligt EG-direktivet skall förvärvaren efter överlåtelsen vara bunden av villkoren i ett löpande kollektivavtal på samma sätt som överlåtaren var bunden av dessa villkor. Överlåtarens rättigheter och skyldigheter på grund

av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande som gäller vid tiden för överlåtelsen skall gå över på förvärvaren. Detta skall gälla till dess att avtalets giltighet har löpt ut eller ett nytt kollektivavtal har börjat gälla. Det är emellertid enligt direktivet tillåtet för medlemsstaterna att begränsa bundenhetstiden. Tiden får dock inte vara kortare än ett år.

Överlåtelsen eller fusionen skall inte kunna utgöra skäl för uppsägning, vilket inte hindrar att uppsägningar sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl där förändringar i arbetsstyrkan ingår. Om anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphör därför att överlåtelsen medför en genomgripande försämring av arbetsvillkoren som är till nackdel för arbetstagaren, skall arbetsgivaren anses vara ansvarig för att anställningsavtalet eller anställningsförhållandet har upphört.

Sverige har genom EES-avtalet åtagit sig att följa direktivet. Enligt vad som anförs i EES-propositionen skulle gällande svensk lagstiftning uppfylla EG-direktivet utan några särskilda lagstiftningsåtgärder (prop. 1991/92: 170 Bilaga 9 s. 25). Enligt vad jag erfarit övervägs direktivets rättsliga innebörd nu ytterligare inom arbetsrättskommittén. EG-domstolen har vid flera tillfällen prövat innebörden av olika delar i direktivet. Det har dock inte prövats om direktivet är tillämpligt på en situation där kommunens personal genom avknoppning bildar en från kommunen fristående juridisk person som därefter uppträder som kommunens entreprenör. Det kan därför inte uteslutas, att direktivet äger tillämpning på ett system där delar av den kommunala räddningstjänsten läggs ut på entreprenad i form av en avknoppning från den kommunala förvaltningen. Jag har inte haft möjlighet att göra en egen bedömning av detta spörsmål, som bör bli föremål för uppmärksamhet i den fortsatta beredningen.

3.5 Överväganden

Utredningen har konstaterat att kostnaderna för räddningstjänsten i Sverige är förhållandevis höga och har stigit snabbt under de senaste 10–15 åren. Det finns visserligen möjligheter för kommunerna att inom gällande lagstiftning vidta åtgärder för att höja effektiviteten och sänka kostnaderna för räddningstjänsten. Eftersom det för närvarande inte finns någon konkurrens i egentlig mening inom räddningstjänsten, kommer den prisnivå som man slutligt kommer fram till i en kommun vid intern effektivisering dock inte att sammanfalla med det marknadspris som skulle uppstå vid en konkurrens också med privata entreprenörer.

Jag har därför grundligt prövat om det är formellt och reellt möjligt att genom ändringar i lagstiftningen tillåta att kommuner lägger ut hela eller delar av räddningstjänsten på entreprenad.

Jag har därvid särskilt analyserat möjligheterna att hantera de i direktiven identifierade svårigheterna i samband med införandet av ett entreprenadsystem för räddningstjänsten i kommunerna. Det gäller överlåtandet av myndighetsutövning i vissa fall till enskild, det gäller möjligheterna att uppehålla ett effektivt samband mellan den förebyggande och den skadeavhjälpande verksamheten, och det gäller möjligheten att säkerställa att personella och materiella resurser inom räddningstjänsten står till förfogande i beredskap och krigssituationer.

Redan i dag kan myndighetsutövning överlåtas till enskild person som tillhör en industribrandkår och som utsetts av räddningschefen i kommunen att vara räddningsledare. Genom lagändring är det möjligt att överlåta myndighetsutövningen i den undsättande verksamheten i övrigt till ett enskilt rättsobjekt. För att säkerställa det viktiga sambandet mellan förebyggande och skadeavhjälpande verksamhet inom räddningstjänsten bör en bestämmelse införas, förslagsvis i räddningstjänstförordningen, med innebörd att en entreprenör som tagit över skötseln av den undsättande verksamheten skall åläggas av kommunerna att dels till räddningsledaren rapportera erfarenheter från undsättningsaktioner, dels tillse att entreprenörens personal ges förebyggande utbildning. Kommunerna bör vidare åläggas att i sina entreprenadavtal infoga en bestämmelse om skyldighet för entreprenören att fullfölja verksamheten även under höjd beredskap och att se till att personal och materiel då står till förfogande för verksamheten. Bestämmelsen i denna del bör anpassas till den föreslagna lagen om civilt försvar.

De svårigheter förenade med införande av ett entreprenadsystem i räddningstjänsten, som identifierats i direktiven och som närmare behandlats tidigare i texten, kan således hanteras genom ändrad lagstiftning eller genom krav på de entreprenadavtal som upprättas mellan kommunerna och entreprenörerna.

Jag har också analyserat möjligheterna till en smidig övergång från kommunal skötsel av räddningstjänsten (i den egna kommunen eller i samverkan med annan kommun) till entreprenadform. Det är i sammanhanget viktigt att reglerna utformas så att kommunerna ges möjlighet att återta skötseln av räddningstjänsten – efter det att räddningstjänsten varit föremål för privat entreprenad – på ett smidigt sätt och utan att verksamheten alltför mycket störs under övergångstiden. Detta kan ske om man utgår från att övergången till entreprenad sker i form av avknoppning från den kommunala räddningstjänsten, dvs. att personal går över från kommunal räddningstjänst till den privata entreprenören och att utrustning och annan material överlåtes till eller leasas av entreprenören från kommunen. Ett sådant avknoppningssystem skulle möjliggöra en övergång från kommunal skötsel till privat entreprenad och vice versa på ett något så när smidigt sätt. Avknoppningen måste ske under iakttagande av de krav på upphandling som sedan 1 januari 1994 finns i lagen (1992: 1528) om offentlig upphandling. Dessa regler utgår ifrån

att verksamhet som på kommunernas uppdrag skall bedrivas av ett från kommunen fristående organ skall upphandlas i konkurrens.

Mot bakgrund av de här redovisade analyserna har jag gjort den samlade bedömningen att ett entreprenadsystem måste förknippas med ett antal villkor, som i varje enskilt fall måste beaktas av kommunen vid upprättande av entreprenadavtalet. I denna bedömning har krav på sambandet med räddningstjänst i kris och krig vägt särskilt tungt.

Det bör erinras om att kommuner redan i dag kan uppträda som entreprenörer och därmed göra nuvarande samverkansformer än mer effektiva och att det också är möjligt att lämna ut en kommuns räddningstjänst till flera angränsande kommuner. Företag som har s.k. industribrandkårer kan också fortsätta sin verksamhet i ett entreprenörliknande samarbete med en eller flera kommuner och därmed bidra till att förbättra effektiviteten i räddningstjänsten.

Det bör tilläggas att en i ordets egentliga mening verklig konkurrens mellan kommunal skötsel i egen regi och privat entreprenad skulle kräva att kommunerna finge agera på marknaden på samma sätt som de privata entreprenörerna, t.ex. genom att via sidoverksamheter öka intäkterna och därmed begränsa räddningstjänstens behov av anslag. En sådan ordning kräver en vidgning av den kommunala kompetensen. Enligt nuvarande lagstiftning har kommunerna inte med privata entreprenörer likvärdiga förutsättningar att sköta räddningstjänsten, och det är heller inte aktuellt att genom lagändringar skapa en sådan likställighet.

Räddningstjänstkommittén förordade i sitt betänkande år 1983 att kommunerna skulle ges rätt att överföra uppgifter inom räddningstjänsten till annat organ. Räddningstjänsten i sin helhet skulle dock kunna överlåtas endast till annan kommun och icke till enskilt organ. Mitt förslag ansluter till detta betraktelsesätt. Även om jag inte kunnat finna något starkt dokumenterat intresse hos kommunerna för en övergång till ett entreprenadsystem inom räddningstjänsten och därför inte tror att denna möjlighet kommer till särskilt frekvent användning, vill jag dock föreslå ett antal lagändringar med innebörden att de kommuner som så önskar bör ges rätt att överlåta utförandet av de skadeavhjälpande räddningsinsatserna till en entreprenör. Den planerande och förebyggande verksamheten bör dock också i fortsättningen handhas av kommunerna som behåller det samlade ansvaret för räddningstjänsten. Också räddningsledaren, som vid en insats har långtgående befogenheter och skyldigheter av myndighetskaraktär, bör vara en person anställd hos kommunen. Med en sådan lösning blir det också något mindre problematiskt att upprätthålla det viktiga sambandet mellan den förebyggande och den skadeavhjälpande verksamheten liksom mellan fredstida verksamheter och förberedelser för räddningstjänst vid höjd beredskap. De härav föranledda nödvändiga lagändringarna redovisas i separat avsnitt.

4 Samverkan i räddningstjänsten

4.1 Statsmakternas inriktning

Vårt brandförsvar har mycket gamla anor. Elden har alltid varit en fara som man försökt skydda sig emot. Därför finns det en stark tradition att ha lokala brandförsvar. I och med att räddningstjänsten fått utökade uppgifter avseende alla typer av olyckor som inträffar i det civila samhället, uppkommer behov av mera samlade aktioner mot omfattande olyckor. Även om kommunens räddningskår, som är anpassad till det lokala behovet, är basen i räddningstjänsten blir behovet av ett förberett samarbete som sträcker sig över såväl kommungränser som länsgränser alltmera uttalat.

I Räddningstjänstkommitténs betänkande Effektivare räddningstjänst (SOU 1983: 77) skisserades den organisation av den kommunala räddningstjänsten som senare fastlades av riksdagen genom antagandet av prop. 1985/86: 170. I propositionen slogs fast att kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten.

I propositionen anförde föredragande statsrådet vidare

> Jag har tidigare förordat att kommunen skall vara huvudman för räddningstjänsten inom kommunen. För att minska olikheterna inom räddningstjänsten och för att höja dess effektivitet fordras det enligt min mening att kommunerna samverkar. – – –
>
> Även när det gäller utformningen av kommunernas samverkan om räddningstjänsten vill jag betona vikten av frivillighet. Innehållet i samarbetet och formerna för detta bör bestämmas av kommunerna själva utan inblandning från statens sida. Enligt min mening räcker det att det i den föreslagna lagen tas in en föreskrift om att kommunerna skall samarbeta med varandra. En sådan

föreskrift bör inte bara gälla resurserna inom räddningstjänsten. Ett samarbete kommunerna emellan är även viktigt när det gäller åtgärder som förebygger bränder och skador till följd av bränder. — — —

Jag anser det vara värdefullt att arbetet med bildandet av räddningsregioner nu är i det närmaste avslutat och förutsätter att detta kommer att gagna det kommunala samarbetet inom räddningstjänsten. Samtidigt vill jag understryka att det är angeläget att kommunerna tar till vara de möjligheter som föreligger att utveckla samarbetet inom regionerna för att få till stånd en mera rationell och effektiv verksamhet.

Förslaget att det kommunala huvudmannaskapet skulle behållas framlades redan i kommitténs principbetänkande Samhällets räddningstjänst (SOU 1981:82) och det övervägande flertalet remissinstanser tillstyrkte också detta förslag.

En svaghet med kommunalt huvudmannaskap ansågs av Räddningstjänstkommittén vara att kommunerna på grund av olika förutsättningar i många fall inte på egen hand skulle kunna klara av alla de olika olyckssituationer som uppkommer.

Kommittén utgick ifrån att svårigheter av ekonomisk natur, kompetensbrist, tillgång till specialutrustning m.m. genom samverkan mellan kommunerna skulle kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Räddningstjänstkommittén ansåg också att om samverkan på ett framgångsrikt sätt skall kunna höja den allmänna räddningstjänstens effektivitet fordras ett system med riktlinjer för samarbetet. Framförallt krävs det en systematisk genomgång av de möjligheter till gemensamma lösningar som föreligger. En väl utvecklad samverkan kan komma att innebära att fler kommuner än hittills bygger upp en gemensam räddningstjänstorganisation. I områden där det med hänsyn till olika lokala förhållanden saknas förutsättningar för en sådan långtgående lösning bör det vara naturligt för kommunerna att samarbeta om ett urval av resurser eller arbetsuppgifter.

Kommittén ansåg att samarbetet inom den allmänna räddningstjänsten skulle få utvecklas genom frivilliga åtgärder från kommunernas sida. Samarbetet ansågs utvecklas bäst om de lokala organen själva tar de initiativ som behövs och på egen hand beslutar om samarbetets innehåll. Ett system för en väsentligt utökad samverkan fordrar en indelning av landet i lämpliga geografiska samverkansområden s.k. räddningsregioner.

Kommittén ansåg vidare att en förbättring av räddningstjänsten kunde ske även genom andra åtgärder än samverkan. Samverkan med statliga organ och med privata organisationer framhölls. En olycka kräver ofta ingripanden av flera slag av räddningstjänst, framför allt om den är av större omfattning. För att samhällets räddningstjänstorgan skall kunna ingripa med sina samlade resurser och agera så effektivt som möjligt är det viktigt att omfattande samarbete äger rum mellan de olika organen. Kommittén ansåg att en så långt som möjligt enhetlig lagstiftning omfattande de huvud-

sakliga riktlinjerna för samhällets räddningstjänst kan stimulera ett sådant samarbete.

En regionindelning av räddningstjänsten föreslogs av Räddningstjänstkommittén för att en frivillig samverkan skulle kunna komma igång snabbt. Svenska Kommunförbundet bidrog till att en sådan regionindelning etablerades.

De vinster som Räddningstjänstkommittén pekade på finns inom områdena

1. Personal för administration,
2. Operativ ledning och styrkor i beredskap,
3. Inköp och underhåll av materiel,
4. Utbildning och övningar,
5. Räddningstjänstplanering,
6. Förebyggande åtgärder,
7. Övriga åtgärder t.ex. rekrytering och information.

Specifika förbättringar genom samverkan skulle bl.a. vara samordnad räddningstjänstplanering, samordnad operativ ledning, tillgång till brandingenjörskompetens, minskade personalkostnader, bättre teknikutnyttjande och resurser för civilförsvar.

Räddningstjänstkommittén menade att en uppföljning av samverkansåtgärderna borde göras och att om samverkan inte kom till stånd i en tillfredsställande takt borde ytterligare stimulansåtgärder för ökad samverkan övervägas.

4.2 Genomförda undersökningar och studier om samverkan

Statens räddningsverk och Svenska Kommunförbundet har fortlöpande arbetat på olika sätt med att motivera kommunerna till ökad samverkan. I början av 1990 tillsattes en arbetsgrupp med representanter för de båda organisationerna med uppgift att klargöra vad som hade hänt med samarbetet inom den kommunala räddningstjänsten under 1980-talet.

Arbetsgruppen gjorde en genomgång av vilka ansträngningar som gjordes ute i kommunerna. Man fann att ett stort antal utredningar hade startats men få hade lett till konkreta resultat. Räddsam-Norr lyftes fram som ett exempel där samarbete skett med gott resultat. Räddsam-Norr som är en vidareutveckling av Danderyd-Täby-Vallentuna brandförsvarsförbund omfattar numera även Vaxholm och Österåker. Tillsammans motsvarar detta kommunalförbund fem räddningskårer.

Kommunerna som samverkar i Räddsam-Norr utbyter också erfarenheter – inte enbart inom räddningstjänsten utan också inom det förebyggande arbetet. Räddsam-Norr har även avtal med militära förband och har ett nära samarbete med Luftfartsverkets räddningsorganisation vid Arlanda flygplats.

Samordningen mellan de fem kommunerna har gett en väsentligt förhöjd slagkraft. Kostnaderna uppskattas ligga ca 25 procent lägre än om de samverkande kommunerna var och en för sig skulle ha svarat för verksamheten.

Arbetsgruppen gjorde även en egen utredning om förutsättningarna för ett samarbete mellan kommuner inom räddningstjänsten och i den förebyggande verksamheten i den s.k. KAK-regionen. Denna region utgörs av kommunerna Köping, Arboga och Kungsör som tillsammans har ca 50 000 invånare.

Arbetsgruppen fann beträffande KAK-regionen

– att räddningstjänsten och det förebyggande skyddet mot brand i de tre kommunerna kunde fördelas så att verksamheten inom regionen – inom ramen för de dåvarande kostnaderna – kunde bli betydligt effektivare,

– att de tre kommunerna borde bilda ett kommunalförbund,

– att en gemensam organisation skulle leda till att alla tre kommunerna får brandingenjörsutbildad personal i förvaltningsledningen, utryckningsverksamheten och det skadeförebyggande arbetet samt

– att den förebyggande verksamheten borde få större resurser och högre kompetens.

Räddningstjänsten i regionen skulle genom arbetsgruppens förslag få en organisation med bredd och kompetens som skulle göra det möjligt att i framtiden utveckla personalens kunnande och räddningstjänstens materiella resurser.

Arbetsgruppen kunde vid en kartläggning av pågående arbete med samverkan konstatera att diskussioner pågick i ett 40-tal kommuner, t.ex. Hallstahammar-Västerås, Härryda-Partille samt i Blekinge, Gävleborgs och Jämtlands län.

Arbetsgruppens arbete redovisades i publikationen Utveckla räddningstjänsten – samverka!

Svenska Kommunförbundet har den 28 januari 1993 sammanställt uppgifter från alla kommuner om aktuella räddningsregioner och samverkan "i större omfattning" mellan kommuner per den 1 januari 1993.

Vid denna tidpunkt fanns 7 kommunalförbund omfattande tillsammans 19 kommuner och 27 civilrättsliga avtal omfattande tillsammans 61 kommuner. Detta visar att huvuddelen av kommunerna ännu inte har formaliserat sin samverkan utan förlitar sig på den möjlighet som finns i räddningstjänstlagen att vid behov kunna rekvirera erforderlig förstärkning utan att ha planerat för detta i förväg.

Exempel på regioner där genomförda utredningar inte har lett till någon förändring är den tidigare nämnda KAK-regionen.

Svenska Kommunförbundet har biträtt flera regioner med utredningar om samverkan. Bl.a. har en förstudie rörande räddningstjänsten i Blekinge län genomförts 1991. Denna förstudie gav som resultat en rapport den 24 oktober 1991 med följande sammanfattning. Genom bildandet av ett kommunalförbund för västra regionen i Blekinge skapas en plattform för en gemensam vidareutveckling av räddningstjänsten i framtiden. Organisationen kan inom bibehållna ekonomiska ramar motsvara de ökade krav som i dag och i framtiden kommer att ställas på räddningstjänsten.

En gemensam förvaltningsledning skapar förutsättningar för en samordnad verksamhet i regionen. Genom att renodla arbetsuppgifterna för personalen inom de olika verksamhetsgrenarna skapas en lugnare arbetsmiljö, bättre måluppfyllelse och bättre kompetens. Även rekryteringsmålet kan underlättas genom den nya organisationsutformningen.

Studier av samarbetet mellan kommunerna på räddningstjänstområdet.

I utredningens uppdrag enligt direktiven har ingått att kartlägga i vilken omfattning räddningstjänstlagens intentioner uppfyllts och, om så är befogat, föreslå ytterligare åtgärder från statsmakternas sida för att ökat samarbete skall komma till stånd.

Liksom den av Statens räddningsverk och Svenska Kommunförbundet tillsatta arbetsgruppen har utredningen konstaterat att samverkansträvandena inte varit allt igenom framgångsrika.

Ett exempel på de svårigheter som uppkommer när man skall bilda ett kommunalförbund utgör kommunerna på Södertörn där förslag funnits att bilda ett kommunalförbund omfattande Botkyrka/Salem, Haninge, Huddinge; Nynäshamns, Södertälje och Tyresö kommuner. Ett kommunalförbund har bildats av Haninge, Huddinge, Nynäshamns och Tyresö kommuner.

Beträffande Botkyrka/Salem, som sinsemellan har ett civilrättsligt avtal, och Södertälje kommun har frågan gällt om dessa kommuner skulle bilda ett kommunalförbund eller om även de skulle ansluta sig till det redan bildade förbundet.

Samverkan i ett kommunalförbund mellan Södertälje och Botkyrka/Salem har varit svårt att motivera framför allt på grund av låga kostnader i Botkyrka/Salem jämfört med Södertälje som står inför stora investeringar i nya brandstationer.

Det finns också exempel på andra skäl än de ekonomiska som gör att samverkan inte kommer till stånd. Exempel på sådana "irrationella" orsaker kan vara att samverkan motverkar samhällets strävanden mot decentralise-

ring, och att samverkan leder till minskad politisk insyn. Personkemin mellan de inblandade kan vara störd, samverkan kan leda till försvagad ställning för politiker och utgöra ett hot mot inblandade räddningstjänstchefer och andra personalgrupper. Detta har bidragit till att samverkan inte nått så långt som man ursprungligen tänkte sig.

Pågående samverkansaktiviteter

Intresset för samverkan på räddningstjänstområdet har stigit under de senaste åren. Nedan följer ett antal exempel på samverkansaktiviteter. Helsingborgs brandförsvar har nyligen på eget initiativ genomfört en studie rörande samverkan i nordvästra Skåne. Klippan, Åstorp, Örkeljunga, Ängelholm, Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Landskrona och Svalöv har omfattats av studien. Man har således här frångått den fastlagda regionindelningen och t.o.m. gått över länsgränserna.

Besparingen vid en samverkan enligt utredningen uppskattas till ca 7 miljoner kronor per år. Organisationsförslaget bygger på att närmaste brandstation larmas oavsett kommuntillhörighet. Därtill föreslås att ett befäl med hög kompetens följer med utryckningsstyrkorna för att fungera som räddningsledare tills befälsberedskapen har anlänt till olycksplatsen. I nordvästra Skåne försvåras samverkansarbetet av att det finns tre olika alarmeringscentraler utöver SOS-Centralen. Vid en utökad samverkan är ambitionen att kunna bygga upp räddningstjänsten i regionen utifrån en gemensam alarmerings- och ledningscentral.

Det finns områden där samverkan redan har utvecklats på ett mycket positivt sätt. Ett av dessa områden är det ovan nämnda Södertörn i södra delen av Stockholmsregionen. På Södertörn har under ett antal år utvecklats ett samarbete inom flera områden. Den 1 januari 1993 bildades ett kommunalförbund mellan Huddinge, Haninge, Tyresö och Nynäshamns kommuner.

Det nuvarande samarbetet på Södertörn omfattar flera områden varav ett är gemensam brandingenjörsjour som verkar i förbundet samt i Botkyrka/ Salem och Södertälje kommuner. Brandingenjören i jour skiftas mellan kommunerna men är alltid stationerad på brandstationen i Botkyrka som ligger mitt i regionen. Därtill finns en brandchefsberedskap som ett komplement till brandingenjörsjouren. Brandingenjörsberedskapen disponerar fritt samtliga brandförsvarsresurser i regionen.

En särskild styrka (s.k. E-styrka) har upprättats med uppgift ersätta en ordinarie styrka som genomför en övning eller befinner sig på utryckning utanför kommunen. Varje kommun bidrar till E-styrkan med två brandmän vardera och placeringen av E-styrkan alterneras mellan stationerna efter ett uppgjort schema.

För att öka effektiviteten i räddningsinsatserna och för att snabbt få fram

stora resurser till insatser har man inom Södertörn upprättat avtal samt instruktion om samverkan mellan kommunerna. Avtalsparterna skall bistå varandra med personal och materiel vid räddningsinsatserna i varandras kommuner. Insatsen skall gälla hela kommunen och inte endast samverkan vid kommungränsen. Södertörns samlade räddningstjänst fungerar i och med detta avtal som en gemensam enhet och blir på så sätt effektivt samövad och slagkraftig.

På Södertörn sker också ett kontinuerligt samråd mellan räddningsnämnderna i de sex kommunerna utöver det samarbete som pågår mellan de fyra kommunerna inom kommunalförbundet.

Ett liknande samarbete i form av ett kommunalförbund pågår mellan Göteborgs och Mölndals kommuner. En utredning har visat att samarbetet leder till en besparing på ca 5 miljoner kronor per år.

I Uppsala län har nyligen en överenskommelse träffats omfattande hela Uppsala län, dvs. Uppsala, Enköpings, Håbo, Östhammars och Tierps kommuner. Liksom på Södertörn sker all alarmering via SOS-centralen. För att underlätta kommunikationen med räddningstjänsten vid larm och för att snabba upp utlarmningen har räddningstjänsten ett kvalificerat brandbefäl stationerat i SOSABs lokaler i nära samarbete med larmoperatörerna. Erfarenheterna från detta samarbete mellan räddningstjänsten och SOSAB är goda. Bl.a. har oacceptabla tidsfördröjningar vid larm på grund av kommunikationsproblem mellan SOSAB och larmfunktionen på brandstationerna kunnat elimineras.

Räddningstjänstutredningens studie

För att belysa de svårigheter med samverkan som påståtts föreligga har utredningen genomfört en egen begränsad studie. En av Svenska Kommunförbundets samverkansutredningar behandlar räddningstjänstsamverkan mellan kommunerna Klippan, Åstorp, Ängelholm och Örkeljunga, vilka utgör en räddningsregion.

I denna utredning pekas på följande besparingspotential när det gäller dessa kommuner.

Inom ramen för den förslagna samverkansmodellen kan kostnaderna sammanlagt för kommunerna minskas med minst 2,5 till 3,3 miljoner kronor per år.

Utöver dessa besparingar kan kostnaderna med t.ex. en gemensam organisation, ytterligare minskas med minst 1,2 till 1,5 miljoner kronor per år utan att avkall behöver göras på effektivitet och kvalitet.

Räddningstjänstutredningen har genomfört en studie för att utröna hur samverkansarbetet har fortsatt i dessa fyra kommuner genom att göra ekonomiska och personalmässiga jämförelser i kommunerna från tiden då samverkansutredningen initierades och fram till dagsläget.

Syftet har varit att analysera vad som skett efter utredningen i form av effekter dvs. ekonomiska och personalmässiga förändringar samt att fördjupa den ekonomiska analysen vad avser ekonomi, personal och prestationer, detta för att öka möjligheten till effektivitets- och samordningsbedömningar inom räddningstjänsten.

Under den tid som förflutit sedan samverkansutredningen initierades har ett antal samverkansaktiviteter pågått mellan olika konstellationer av de fyra kommunerna. Besparingar och kostnadsökningar har emellertid tagit ut varandra så att det ekonomiska resultatet är oförändrat sammantaget i regionen.

Följande konstateranden kan göras när det gäller samverkanssträvandena i denna region.

- Gemensam räddningschef har i något fall inneburit halvering av lönekostnaden.
- Samverkan har lett till ökade administrativa kostnader.
- Besparingsvinsten är ofta marginell vid en slutlig summering av alla leden.
- Ofta sker reinvestering av besparingarna inom kåren vilket gör att eventuell vinst inte syns.
- Många små avtal mellan kommuner har inneburit att kommuner med tillfälligt högre kompetens har expanderat och byggt upp en volym som blivit överkapacitet när dessa avtal bryts.
- Rationella besparingar är inte alltid politiskt gångbara. Detta gäller t.ex. nedläggning av en brandstation.
- Snabba ändringar i avtalen leder till uppsägningar av anställda som inte är rationella.
- Inget märkbart samarbete när det gäller fordon har kunnat noteras.
- Inga ekonomiska vinster när det gäller upphandling kan påvisas.

Den av utredningen genomförda studien har således visat att det visserligen pågår samverkansaktiviteter fortlöpande men att de möjliga vinster som påvisats i kommunförbundets utredning inte kunnat förverkligas.

4.3 Överväganden

Räddningstjänstkommittén ville driva på utvecklingen av samarbetet över kommungränserna.

En väsentligt ökad samverkan mellan kommunerna skulle höja effektiviteten. Förutsättningen för ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap över räddningstjänsten var att samarbetet mellan kommunerna utvecklades i en tillfredsställande takt. Enligt kommittén borde det vara möjligt att inom

högst ett par år efter statsmakternas beslut realisera de åtgärder som kommittén föreslagit.

Det fanns således stora förväntningar på kommunerna när räddningstjänstlagen kom till. Samverkan har visserligen ökat särskilt under de senaste åren men knappast i den takt som eftersträvades. Kritik mot en del kommuners sätt att samarbeta förekommer i undersökningar som den statliga katastrofkommissionen har genomfört efter allvarliga olyckor. Flera faktorer har bidragit till att regionsamverkan inte har utvecklats på det sätt som Räddningstjänstkommittén och senare statsmakterna strävat efter. Ingen av de enskilda faktorerna har sannolikt haft någon avgörande betydelse för utvecklingen men däremot har de tillsammans begränsat initiativen till ökat samarbete.

Det har uppstått en klyfta mellan de centralt beskrivna principerna för samverkan och den lokala synen på samarbetsfrågorna. Räddningstjänsten har i många kommuner haft svårt att relatera målet för utvecklingen av samarbetet till de egna förutsättningarna.

Regionindelningen har inte överallt kommit att uppfattas som det hjälpmedel som var avsikten. I t.ex. Hallands län har regionindelningen ändrats. Två regioner har blivit en. Länsgränser har på flera håll i landet kommit att utgöra särskilda hinder.

Avsaknaden av statistik och annat material som kan läggas till grund för övervägande om effektiviteten i räddningstjänsten har också konserverat arbetssättet och gjort det svårt att utveckla argumenten för samarbete.

Flertalet kommuner har genomfört eller påbörjat riskanalys och anpassat sin verksamhet till denna. Samverkansprocessen har haft ett betydande startmotstånd men när den väl kommit igång har den fungerat bra. Samverkan har dock hittills i huvudsak varit ett sätt att med inga eller begränsade kostnadsökningar höja standarden på räddningstjänsten.

Utredningen i KAK-regionen visar på frågor som i allmänhet uppkommer när man börjar diskutera samarbete. Utgångspunkten har varit att rationalisera verksamheten och hitta möjligheter till besparingar. Utredningen visar emellertid att det är beredskapen för stora olyckor som bör förbättras. Med de rationaliseringar, som samarbetet ger möjligheter till, kommer organisationsförändringen att kunna rymmas inom de nuvarande kostnaderna vilket ger en betydligt bättre räddningstjänst till samma eller lägre kostnader.

Specialiseringen i det dagliga arbetet kan öka. Ledning av förvaltningen, inköp och skötsel av utrustning, brandsyn och andra förebyggande åtgärder kan utföras effektivare. Ökade möjligheter till specialisering av personalen kan också uppnås.

Utökat samarbete med andra förvaltningar inom den egna kommunen, med andra kommuners räddningstjänster och med andra räddningstjänstmyndigheter med annat geografiskt ansvarsområde är krav som måste mötas med förändringar i arbetsformer, organisation m.m.

Svenska Kommunförbundets sammanställning över pågående samverkan visar att det under de tio år som förflutit sedan Räddningstjänstkommitténs rekommendationer om samverkan lades fram inte skett någon allmän utveckling i riktning mot samgående inom räddningsregionerna. Det pågår diskussioner om samverkan och i många fall har också samverkan i mindre skala kommit till stånd. Räddningstjänstutredningens studie i nordvästra Skåne visar att nettoeffekten inom regionen är marginell både när det gäller ekonomiskt utfall och förhöjning av kvaliteten.

De infrastrukturella förbättringar såsom gemensam larm- och ledningsfunktion, samgående om brandingenjörskompetens, samverkan om specialutrustning och datorstöd som Räddningstjänstkommittén önskade åstadkomma har endast kunnat förverkligas när det i samverkansområdet ingått större kommuner med stora resurser.

Ett nyligen igångsatt försök med helikoptersamarbete i Uppsala län visar att det är endast genom att den redan välutrustade centralkommunen samarbetar med kranskommunerna som man kan uppnå erforderligt underlag för en sådan facilitet.

Det visar sig i våra studier att de ekonomiska incitamenten för samverkan inte ansetts tillräckligt starka. Vinsten med samverkan uppväger inte nackdelen av det minskade inflytande för kommunledningen som en formaliserad samverkan skulle innebära.

Svenska Kommunförbundets sammanställning över nettokostnader och skatteuttag för räddningstjänsten visar att mindre kommuner särskilt i glesbygden har de högsta kostnaderna per capita medan storstäderna har de lägsta kostnaderna. Den allra lägsta kostnaden redovisas dock av Partille kommun och orsaken till detta kan vara att Partille utnyttjar närheten till Göteborg utan att själv bidra till behovet av resursförstärkningar som uppkommer vid stora olyckor.

Enligt min mening bör man inte för närvarande skärpa lagstiftningen för att uppnå samverkan p.g.a. den hittillsvarande långsamma utvecklingen av samarbetet. Det märks dock som nämnts en ökning av samarbetet under de senaste åren. Exempel som Uppsala län, Göteborgsregionen och Södertörn m.fl. torde komma att visa vägen. Det saknas ofta ett tillräckligt klart uttalat ekonomiskt incitament för samverkan inom den enskilda kommunen.

Den regionindelning som skulle underlätta samverkan har hittills inte haft den avsedda stimulanseffekten. I stället hämmar regionindelningen ett fritt utbyte av tjänster mellan kommunerna. Även länsgränser har i några fall visat sig utgöra ett hinder för samverkan. Regionindelningen tycks inte fylla någon egentlig funktion och skulle därför enligt min mening kunna avskaffas. Samverkan över länsgränser bör heller inte förhindras utan i stället ses som en önskvärd utveckling i syfte att finna naturliga samverkansstrukturer.

5. Avreglerad sotning

5.1 Bakgrund

I räddningstjänstlagen (SFS 1986: 1102) finns bestämmelser om förebyggande åtgärder mot brand. Bl.a. anges där att kommunens räddningsnämnd skall svara för att sotning utförs regelbundet.

Genom sotning skall eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar, som inte är inrättade för eldning uteslutande med gas, och därtill hörande rökkanaler samt imkanaler göras rena. I samband med sotning skall det som rengörs samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt. Sådan kontroll skall också göras av kanalanslutna eldstäder och andra förbränningsanordningar, som är inrättade för eldning uteslutande med gas, och därtill hörande gaskanaler. En tillsynsmyndighet kan besluta om kontroll av brandskyddet även i andra fall. Sotning och kontroll skall utföras av skorstensfejarmästaren eller skorstensfejare som biträder skorstensfejarmästaren.

Regeringen får meddela föreskrifter om frister för sotning och överlåta åt en myndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter. Regeringen har överlåtit till Statens räddningsverk att ge föreskrifter om hur ofta sotning och kontroll skall göras. Kommunerna får meddela föreskrifter om kortare frister. Kommunfullmäktige får föreskriva att avgift skall erläggas för sotning. Den sotningstaxa som tillämpas i kommunerna förhandlas mellan Svenska Kommunförbundet och Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR) och baserar sig på tidsstudier för sotning i småhus. I övrigt gäller timtaxa per gång och man.

5.2 Sotningsfrågans behandling hos myndigheter och organisationer

Att sot kan ta eld har man känt till länge. S.k. soteld var både välkänd och fruktad redan på 1100-talet i Europas träkåksbebyggelse. I början av 1700-talet började man i Sverige reglera sotningen genom brandordningar. Efter att ha varit en ganska vanlig företeelse under andra världskriget med en omfattande vedeldning är soteld i dag relativt ovanligt.

Räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen och Statens räddningsverks föreskrifter om sotningsfrister reglerar i dag sotningen. Kommunerna är indelade i sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare som ansvarig för varje distrikt. Skorstensfejarmästaren utses av kommunens nämnd för räddningstjänsten.

Diskussionen om sotningsfrekvensen och om det s.k. sotningsmonopolet har pågått länge. Ett antal motioner om ändringar har väckts i riksdagen. Regeringen gav därför Statens räddningsverk i september 1991 i uppdrag att överväga vissa frågor (bl.a. brandsyn i samband med sotning) gällande sotningsverksamheten. I Räddningsverkets svar (1992-08-31) framgår bl.a. följande.

- Räddningsverket avser att under hösten 1992 påbörja en försöksverksamhet med en effektivare brandskyddskontroll i samband med sotning genom att protokoll upprättas över förrättningen.
- Räddningsverket anser att det inte är möjligt att införa system med objektvis prövade sotningsfrister för oljeeldade värmeanläggningar utan fara för att olikartade bedömningar uppstår. En sådan behovsprövning skulle också medföra en väsentlig kostnadsfördyring på grund av återkommande mätkontroller.

Riksrevisionsverket (RRV) har i en promemoria 1985-11-28 (Dnr. 1985: 357) behandlat den statliga regleringen och tillsynen av sotningsväsendet. RRV: s bedömning var att det borde utredas vilka för- och nackdelar det skulle innebära att inordna eldstadsbrandsyn och sotning under den s.k. riksprovplatslagstiftningen (1974: 896). Det närmast till hands liggande alternativet vore därvid att låta verksamheten fortgå under konkurrens av olika företag som erhållit auktorisation. En kompetensprövning görs i så fall av de företag som vill utföra brandteknisk kontroll. De auktoriserade företagen blir också föremål för en fortlöpande statlig tillsyn, varvid även stickprovskontroll kan göras av hur företagen skött sina uppgifter. Om ett företag missköter sig borde auktorisationen kunna dras in.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) ifrågasatte på sin tid i utredningen "Sotningstjänster – struktur, kostnader och taxesättning" (SPKUS 1984: 19) om det är lämpligt med en och samma taxa i alla sotningsdistrikt. Lönsamhetsstudier som SPK utförde visade att kostnadsförhållandena var

alltför olika mellan kommunerna för att en enhetlig taxa skulle vara försvarbar.

Vidare har SPK i promemorior till regeringen (dnr. 23/87, 22/88 och 2306/88) bl.a. kritiserat att beräkningarna av avgifterna för de föreskrivna sotningsarbetena baserar sig på tidsstudier och förhållanden bl.a. i fråga om kostnadsfördelning som gällde i början av 1970-talet. Sedan dess har sotningstaxan räknats upp utan hänsyn till ökad produktivitet och ändrade förutsättningar. SPK har därvid framhållit att sotningsväsendets struktur och arbetsförhållanden har ändrats sedan början av 1970-talet. Bl.a. har antalet distrikt minskat, sotningsfristerna förlängts och formerna för bostadsuppvärmning ändrats.

Konkurrenskommittén har i sitt betänkande Konkurrensen inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104) menat att sotning är en serviceverksamhet och att den därför bör konkurrensutsättas. Kommittén föreslog en försöksverksamhet med anbudsupphandling inom sotningsmonopolet.

Konkurrensverket har i en skrivelse till utredningen framhållit att inslaget av konkurrens bör öka på sotningsområdet. Verket förordar en avreglering av sotningsmonopolet genom att ansvaret för den föreskrivna sotningen överförs från kommunen till fastighetsägaren. Konkurrensverket menar att den bästa lösningen från konkurrenssynpunkt är att myndighetstillsynen särskiljs från den kommersiella verksamheten och att räddningsnämnden utövar den primära myndighetstillsynen. Ett alternativ till att förlägga alla myndighetsuppgifter till räddningsnämnden kan vara att låta ackrediterade företag utföra kontrollverksamhet. Detta skulle innebära att godkända företag kan komma att utföra såväl kontroll som sotning/rengöring. Verket framhåller att det är högst angeläget att marknaden för sotningstjänster avregleras för att öka effektiviteten på denna marknad.

NUTEK och Statens Naturvårdsverk har nyligen publicerat rapporten NUTEK R 1993:63, Naturvårdsverket Rapport 4270 Utsläpp från småskalig vedeldning med förslag till en ny lag om småskalig eldning med fasta bränslen. I rapporten ges förslag till generella föreskrifter för vedeldning i befintliga pannor och kaminer för att begränsa utsläppen från dessa. Rapporten har remissbehandlats.

Viljeyttringar från organisationer och enskilda rörande sotning

Svenska Kommunförbundet har yttrat sig över Räddningsverkets förslag rörande sotningsverksamheten. Förbundet anser att räddningstjänstlagen bör ändras så att fastighetsägaren får ansvara för att sotning utförs och att kommunens räddningsnämnd behåller ansvaret för att brandskydd (brandskyddskontrollen) utförs. Oljeeldade objekt bör sotas efter behov. Imkanaler bör inte omfattas av den föreskrivna sotningen. Behov av brandskyddskontroll avseende avgaskanaler föreligger inte.

Sveriges Fastighetsägareförbund uppdrog 1988 åt två konsulter att undersöka om det finns något samband mellan sotning och förekomsten av soteldar/bränder vad gäller oljeeldade anläggningar och imkanaler. Dessa fann att så inte var fallet. Resultatet redovisas i rapport Sotningsfrister och brandfara. Vidare har förbundet i remissvar i december 1992 till Statens räddningsverk angående sotningsfrister förordat att differentierade sotningsfrister införs och att sotningsmonopolet omprövas.

Sveriges skorstensfejarmästares riksförbund har i yttrande över betänkandet Konkurrensen inom den kommunala sektorn avstyrkt kommitténs förslag till förändringar rörande sotningsväsendets brandförebyggande verksamheter. För att bibehålla en hög säkerhetsnivå och ett grundläggande krav på skydd av människor och egendom mot skada av brand är det nödvändigt att det lokala monopolet för verksamheten kvarstår i oförändrad form.

Några enskilda kommuner, t.ex. Gotlands kommun, har meddelat utredningen att man har för avsikt att arbeta för att avskaffa sotningsmonopolet.

Till utredningen har också inkommit ett stort antal brev från allmänheten där en förändring av det nuvarande systemet förordas. Många anser att de själva borde få utföra sotning, vilket de flesta också gör men utan att det får ersätta ordinarie sotning, utförd av sotare. Många anser sig ha bättre kunskaper än sotarna eftersom de konstruerat och byggt eldstaden själva. Många frågar sig varför sotningsfrister kan förlängas på grund av t.ex. personalbrist. Många ställer sig frågande till att sotningsfristerna är desamma för moderna sotningsfria pannor som för gamla omoderna.

Priset för sotning anses i allmänhet inte vara för högt men man reagerar över att tvingas betala för något som man inte anser behövs.

I en del brev beskrivs konflikter, vilka borde kunnat lösas på ett smidigare sätt än t.ex. genom polishandräckning för att genomföra sotning eller konstatera att sotning var utförd.

5.3 Sotningens brandförebyggande effekt.

Den forskning som finns tillgänglig rörande effekter av sotning har i huvudsak genomförts på Kungl. Tekniska Högskolans i Stockholm institution för uppvärmnings- och ventilationsteknik. Ett antal forskningsrapporter har publicerats, av vilka några tagits fram på uppdrag av Statens räddningsverk.

Av betydelse för risken för soteldar är utfällningen av tjära i skorstenen. Många av exemplen i rapporterna är hämtade från koleldning i hushållseldstäder och industriella eldstäder och saknar relevans för frågan om behovet av sotning och sotningsfrister.

Oljesot som bedömts för antändning/uppvärmning till glödning ger i provning varierande resultat. Vid höga värden kan orsaken vara att sotet

innehåller oförbränd olja vilket tyder på att en ofullständig förbränning ägt rum. Orsaken kan vara felaktiga brännare, skadade eller felmonterade munstycken eller otrimmad brännare. Grava felaktigheter gör att brännaren stannar och utgör alltså inte någon brandrisk. Förekomst av dåligt justerade brännare är marginell eftersom driftekonomin påverkas negativt.

Behovet av regelbunden sotning vid vedeldning har belagts i undersökningarna.

Risken för soteld är avsevärt mindre för olja än för ved. I slutsatserna berörs även betydelsen av sotning för uppkomsten av soteld. Det skiljs inte på olja, ved och imkanal varför specifika slutsatser för olja och imkanaler är svåra att dra. God utrustning, kompetent eldning och sotning av vedeldade anläggningar har betydelse för brandrisken. Något optimalt sotningsintervall för oljeeldning har ej kunnat fastställas.

Mängden avsättningar i imkanaler varierar starkt varför bedömningen av riskerna för brand är svår att göra. Sannolikheten för avsättningar i vissa kanaler i flerbostadshus är stor.

Genom prov från olika platser fås nära nog samma värde nämligen att antändningstemperaturen är 250 grader. Den är så låg eftersom avsättningarna i imkanalerna innehåller fett. Men det betyder inte att det blir antändning om avsättningen utsätts för kortvarig värmning. Det är orsaken till att det inte blir brand även om det blir tillbud under köksfläkten. Det finns inget belägg för att sotning behövs i imkanaler.

Statistik över antalet bränder efter brandorsak, som tagits fram av Brandförsvarsföreningen, visar att soteld är en brandorsak som kommer ganska långt ner på listan. Trenden är också sjunkande under de senaste tio åren. Om man ser på utvecklingen av soteldar under en femtioårsperiod finner man att soteld var mycket vanligare under 1940-talet då eldning med ved var vanlig. De soteldar som uppkommer i dag är också nästan helt och hållet knutna till vedeldning. Sotbränder i oljeeldade anläggningar är mycket ovanliga och beror då oftast på felinställda brännare o.d.

En mera allvarlig trend då det gäller brandorsaksstatistiken är eldstadsrelaterade bränder i övrigt dvs. då eldstaden och rökkanalerna är av sådan beskaffenhet att de inte motstått hettan utan närliggande brännbart material fattat eld och orsakat eldsvåda. Detta problem är i huvudsak en material- och konstruktionsfråga.

Högskolan i Karlstad har av Statens räddningsverk fått i uppdrag att utreda den samhällsekonomiska effekten av olika förebyggande och skadeavhjälpande åtgärder inom brandområdet. En av rapporterna är av intresse nämligen "Hur ofta skall småhusen sotas? – Samhällets fördelar och kostnader vid ändrade sotningsfrister". Rapportens kalkyler visar, med reservation för osäkerhet i data, att en förlängning av sotningsfristerna utifrån samhällsekonomiska bedömningar bör göras för både olje- och vedeldade småhus. För vedeldning föreslås sotning en gång per år och för oljeeldning en gång vartannat år.

5.4 Jämförelser med annan kontrollverksamhet

Ett antal företeelser som berör befintlig bebyggelse har under senare tid behandlats på likartat sätt med avseende på regelsystem. Utgångspunkten är att fastighetsägare och byggherrar förutsätts ta ett stort ansvar för sin fastighet och dess anordningar. Några exempel:

Takanordningar

Fastighetsägaren har ansvar för att takanordningar uppfyller de krav som är föreskrivna. Myndigheten, i detta fall byggnadsnämnd, har möjlighet att förelägga om åtgärder för att kraven ska uppfyllas.

Hissbesiktningar

Hissbesiktningar har tidigare utförts av Statens anläggningsprovning (SA) i egenskap av riksprovplats. Riksdagen har nyligen beslutat att systemet med riksprovplats skall avvecklas och ersättas med öppna system där alla kompetenta organ får medverka. SA hör vidare till de 3–5 företag som regeringen hösten 1991 fick riksdagens bemyndigande att privatisera. För genomförandet av privatiseringen krävs att SA mister sin monopolställning och verkar på en konkurrensutsatt marknad. Från och med 1 juli 1993 har SA ombildats till aktiebolag. Fastighetsägaren kommer att kunna anlita vilken besiktningsman som helst som är godkänd. Nyordningen följer EG-direktiven inom detta område, dvs. hissdirektiven och maskindirektiven.

I en ny förordning som är under bearbetning kommer krav att ställas på granskning av hisskonstruktionen vid nyinstallation. Krav kommer också att ställas på de ingående komponenterna i hissinstallationen. Därmed är reglerna neutrala gentemot EU-länderna. Däremot har den återkommande kontrollen utformats så att det passar de enskilda länderna. I Sverige har vi en tradition av återkommande säkerhetskontroller av hissar och avsikten är att behålla denna med den förändringen att monopolet avskaffas och ackrediterade företag genomför besiktningen. Därmed har full konkurrens uppnåtts.

Obligatorisk ventilationskontroll

Den obligatoriska ventilationskontrollen, bygger på de bestämmelser som finns i Plan- och bygglagen (PBL). Enligt PBL skall byggnader ge möjlighet till god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat. Av lagen följer vidare att ventilationssystem måste skötas och underhållas.

Kravet på underhåll innebär att en byggnads funktion inte påtagligt har försämras i förhållande till vad som ursprungligen krävdes. En myndighetskontroll i form av övervakning erfordras och ett ägaransvar att upphandla en sakkunnig besiktning med vissa intervaller för att konstatera att funktionen upprätthålls.

Förordningen om obligatorisk kontroll av ventilationssystem började gälla 1 januari 1992. Förordningen ansluter till PBL och till lagens krav på ett gott inomhusklimat. Förordningen innebär att såväl nya som befintliga ventilationsanläggningar ska besiktigas och godkännas av sakkunnig. De sakkunniga ska vara godkända av Boverket för riksbehörighet och av kommunen för lokal behörighet. Boverket föreskriver om intervall för besiktning. Intervallen varierar beroende på typ av ventilation och i vilken anläggning ventilationen verkar.

Byggnadens ägare har det fulla ansvaret för att en behörig sakkunnig genomför besiktningen, och ansvarar också för att myndigheten erhåller ett protokoll där det framgår om ventilationssystemet är godkänt eller ej. I det här fallet är det den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunernas uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, ofta byggnadsnämnd eller motsvarande.

Byggnadens ägare har också ansvar för att avhjälpa påtalade brister snarast om ventilationssystemet inte blir godkänt. Byggnadens ägare har ett långtgående ansvar som emellertid övervakas av myndighet. De sakkunniga kan handlas upp i konkurrens i likhet med andra konsultupphandlingar fastighetsägaren gör. Myndigheten har att godkänna den sakkunnige, övervaka att besiktningarna blir genomförda och följa upp att åtgärder blir vidtagna för att ventilationssystemen ska kunna godkännas. Imkanalerna är i dessa sammanhang en naturlig del av besiktningen. Kontrollen avser att imkanalen upprätthåller den luftomsättning som är stadgad för utrymmet. I kontrollen ingår inte att göra en brandförebyggande bedömning.

I den översyn som nu sker av Plan- och bygglagstiftningen (SOU 1993:94) finns förslag till lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Av 3 och 6 §§ framgår att en byggnads egenskaper skall hållas i stånd med avseende på säkerhet i händelse av brand. Det skulle därför vara möjligt att överföra en myndighetsutövning av det slag som beskrivits ovan till den nämnd i kommunerna som har att övervaka plan- och bygglagstiftningen, oftast en byggnadsnämnd. Regeringen kan bemyndiga Boverket att föreskriva om de krav som ska gälla. För närvarande pågår utredning om att överföra föreskriftsrätten för hissar i bebyggelse till Boverket från att tidigare i sin helhet ha utförts av Arbetarskyddsstyrelsen.

5.5 Rollfördelning fastighetsägare – myndigheter.

Nuvarande form för förebyggande brandskydd har klara brister. Genom att kombinera myndighetsfunktion och verksamhet på entreprenad blir samhällets roll otydlig. Myndigheternas uppgift är att övervaka samhällets intressen av att upprätthålla miljömål och minimera riskerna för skada. Tillsyn och kontroll kan ske med hjälp av sakkunniga som i sin tur övervakas av ansvariga myndigheter. Ett exempel på sådan kontroll är ventilationskontroll, hisskontroll m.m.

Även inom andra områden har man utgått från att fastighetsägaren skall ta ett ansvar för hälsa och säkerhet. I PBL har byggherren ett väl definierat ansvar. PBL är för närvarande föremål för översyn med syfte att klargöra att byggherren och inte byggnadsnämnden har ansvar för fel i byggnader. Enligt proposition 1993/94: 178 om ändringar i Plan- och bygglagen m.m. som för närvarande är föremål för riksdagsbehandling föreslås byggherren få ett utökat ansvar genom ett system för kvalitetssäkring. Genom att tillämpa egenkontroll i kombination med myndighetskontroll och ansvar i form av byggfelsförsäkring har man hittat ett system för att minimera risk t.ex. för tredje man.

5.6 Överväganden

Samhället har genom tiderna undergått stora förändringar. Framväxten av förtätad och brandkänslig miljö och den berättigade skräcken för storbränder påskyndade kraven på ett bättre brandskydd. På 1800-talet blev eldning och sotning reglerad i vårt land. Sotningsverksamheten var och är en åtgärd för att förebygga olyckor och skador. Det har emellertid inträtt stora förändringar på detta område. Övergången från fast bränsle till olja och därefter till fjärrvärme har liksom bättre tekniska lösningar när det gäller uppvärmningsanordningar minskat sotningsbehoven

Sotningsväsendet som det nu är utformat är en oflexibel lösning på ett brandskyddsproblem. Sannolikt skulle brandtillfällena inte öka i någon större utsträckning om sotningen uteblev, i vart fall när det gäller oljeeldade anläggningar. Det finns heller inte några forskningsresultat som entydigt visar i vilken omfattning sotning av rökkanaler och imkanaler minskar antalet brandtillfällen. Det är svårt att avgöra om sotningen verkligen är samhällsekonomiskt lönsam och vilka de samhällsekonomiska konsekvenserna skulle bli om rensning/sotning i stället genomfördes vid behov. Rapporten från Högskolan i Karlstad visar dock med beaktande av den osäker-

het som ligger i tillgängliga data att nuvarande ambitionsnivå när det gäller sotning inte är samhällsekonomiskt motiverad.

Man kan urskilja ett antal motiv för att sota. Ett skäl att sota är att driftsekonomin i värmeanläggningen blir bättre. Sot som lägger sig i anläggningen har en värmeisolerande effekt som gör att uppvärmningen inte blir effektiv. Ett annat skäl till sotning är att både den yttre och den inre miljön påverkas. En ökad mängd sot i en värmepanna medför att kanalerna för de heta förbränningsgaserna delvis sätts igen. Mängden koldioxid kan påverkas, liksom mängden oförbrända kväveoxider och mängden sotpartiklar. Ett tredje skäl till sotning är att man kan minska risken för och varaktigheten av en sotbrand (soteld). I samband med sotning utförs en viss brandskyddskontroll. Detta sker dock utan specifika krav på vad som skall undersökas. Eftersom samhället inte längre engagerar sig i någon organiserad energihushållning är det endast miljö- och brandskyddsaspekterna som bör omfattas av en samhällelig kontroll. Den energisparande effekten av den sotning som med nuvarande sotningsfrekvens utförs av brandskyddsskäl är marginell.

Tillsyn och kontroll av eldningsanläggningar bör ha till syfte att minimera förorenande utsläpp och att genom injustering minimera sotmängden i panna och rökkanal för att därmed undanröja risk för brand.

Denna tillsyn och kontroll kan genomföras av yrkeskunniga i värmebranschen samt protokollföras för att finnas tillgänglig vid kontroll av räddningsnämnden. Ett projekt har under 1993 initierats av Energitekniska föreningens södra krets i syfte att genomföra denna tillsyn och kontroll. Liknande förfaringssätt tillämpas då besiktning av hissar äger rum. Serviceavtal tecknas vanligen mellan fastighetsägare och serviceföretag. Besiktningsmannen tar därefter del av anmärkningar från genomförda serviceinsatser.

Utredningen har inte till uppgift att fastställa med vilka intervall sotning skall utföras och vilka anläggningar som kräver regelbunden besiktning. Jag har dock gjort den bedömningen att brandrisken i imkanaler överhuvudtaget är så pass liten att det kan ifrågasättas om en regelbunden rensning är behövlig av brandskyddsskäl.

Vidare kan konstateras att sotbränder i oljeeldade anläggningar är ytterligt sällsynta. Tekniken när det gäller oljeeldning har utvecklats så att pannorna från brandskyddssynpunkt i många fall kan betraktas som sotningsfria. Även i de bästa pannkonstruktionerna bildas dock en del sot som kan motivera viss ekonomisotning.

Min bedömning är således att när det gäller imkanaler och oljeeldade anläggningar är brandrisken så obetydlig att den inte motiverar regelbunden tillsyn från samhället avseende det enskilda objektet. Det är vidare min uppfattning att reglerna om sotningsfrister i praktiken tillämpas på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om reglerna behövs.

Fastbränsleeldning är det område där en regelbunden tillsyn från samhället i första hand skulle kunna motiveras. Även när det gäller värmepannor

för fastbränsleeldning pågår en teknikutveckling. Genom förbränning vid mycket hög temperatur och med ackumulering av överskottsvärme i vattentankar så att full lufttillförsel kan ges under hela brinntiden kan en praktiskt taget sotfri miljö åstadkommas. Många pannor som är installerade och som installeras har dock inte dessa faciliteter och dessutom sker eldningen ofta på grund av okunskap på ett felaktigt sätt vilket kan framkalla hög sotbildning och därmed hög brandrisk.

Undersökningar som Länsförsäkringar genomfört i Älvsborgs och Gävleborgs län visar att det är främst äldre omoderna pannor, som inte primärt är avsedda för fastbränsleeldning, som utgör den största risken. Stålskorstenar och liknande vilka inte klarar de höga rökgastemperaturer som uppstår vid fastbränsleeldning är också en allvarlig risk. Dessa risker kan elimineras genom en sanering av ineffektiva eldstäder och undermåliga skorstenar och endast i mindre utsträckning genom regelbunden sotning.

En sotningsförrättning innehåller enligt nu gällande regler förutom hantverket med rensning av imkanaler och sotning av rökkanaler för uppvärmningsanordningar med olja och ved också myndighetsutövning. En renodling av de två momenten bör enligt min mening eftersträvas.

Myndigheternas behov att kontrollera att samhällets krav på säkerhet, i det här fallet brandsäkerhet och miljökrav, upprätthålls bör således ske genom särskild brandskyddskontroll, medan hantverket med rensning och service bör genomföras av entreprenörer i konkurrens. Räddningnämnden i kommunen bör under alla omständigheter ha ansvaret för att brandskyddskontroll utförs i erforderlig omfattning. Hur den utförs och i vilken omfattning får avgöras av räddningsnämnden. Den kan t.ex. vara administrativ, dvs. i form av ett intyg eller en faktura från sotare, men den kan också, om nämnden anser det vara nödvändigt, utföras i form av ett besök för fysisk kontroll.

Hantverket å sin sida borde kunna utföras av flera olika aktörer såsom rensningsföretag, saneringsfirmor och yrkesverksamma sotare. Större fastighetsbolag som har utbildad personal bör själva kunna genomföra rensning i sitt eget byggnadsbestånd.

För de fastighetsägare som slarvar eller brister i kompetens bör kontroll från räddningsnämndens sida i första hand avse rensning av rökkanaler i vedeldade anläggningar. Eventuella miljörisker kan då också bedömas utifrån anläggningens skick.

I rapporten Utsläpp från småskalig vedeldning – som inkommit till utredningen för yttrande – förutsätts en regelbunden funktionskontroll av vedeldade pannor och kaminer från brandskyddssynpunkt. Det är, enligt rapporten, angeläget att en sådan funktionskontroll även avser att pannan eller kaminen kan eldas på ett miljömässigt acceptabelt sätt.

Enligt min uppfattning ger förslagen till avreglerad sotning möjligheter till sådan funktionskontroll. Det får ankomma på Statens räddningsverk att vid

meddelande av föreskrifter för brandskyddskontrollen även ta hänsyn till de miljöolägenheter som kan uppstå vid felaktig eller utebliven sotning.

Min slutsats är således att det även fortsättningsvis behövs både viss sotning och brandskyddskontroll i någon form. Ansvaret för brandskyddskontrollen skall ligga på de kommunala räddningsnämnderna. Avgörande för om ansvaret för sotningen skall kunna överföras från samhället till fastighetsägaren är vilken riskbedömning som görs när det gäller brandfaran.

I en fastighet finns förutom brandrisken ett stort antal andra risker som fastighetsägaren ansvarar för. I en fastighet finns vidare ett antal företeelser vad gäller brandskyddet som är betydligt farligare än rökkanaler och imkanaler från kök. Skvättar med brandfarliga vätskor, elektriska apparater, glömda spisplattor samt sängrökning är exempel på sådana brandrisker. Ansvaret för t.ex. elektriska installationer, som i jämförelse med brandfaran är förenade med andra relativt stora risker, ligger i dag på fastighetsägaren.

Enligt nuvarande lagstiftning har fastighetsägaren ett ansvar enligt 41 § räddningstjänstlagen att hålla utrustning för släckning av brand och livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Jag har kommit fram till uppfattningen att brandriskerna i dag inte är större än riskerna inom många andra områden där den enskilde fastighetsägaren har ansvaret för säkerheten. Ansvaret för att upprätthålla brandsäkerheten i fastigheter borde därför i sin helhet kunna ligga på fastighetsägarna.

Genom den samhällsnytta som brandskyddskontrollen i samband med sotning ansetts ge har det varit nödvändigt att ge skorstensfejarmästarna en monopolliknande arbetssituation. Därmed skulle dessa inte behöva falla undan för påtryckningar från kunderna utan fritt kunna genomföra myndighetsutövningen i samband med sotningsarbetet och utfärda behövliga föreläggande utan att riskera att förlora sina kunder.

I dagens läge framstår denna ordning enligt min mening som otidsenlig. Inom många andra områden där samhället tagit ett stort ansvar har en avreglering kunnat genomföras. Även sotningsväsendet bör bli föremål för en sådan avreglering. Det bör kunna skapas en valfrihet för husägarna att engagera den skorstensfejare eller besiktningsman som man tycker bäst och billigast utför det beställda arbetet.

Den nuvarande ordningen bygger på principen att varje bostadshus som har en eldstad eller en imkanal rutinmässigt skall besökas med fastställda intervall. Skorstensfejarmästaren med ensamrätt att sota i distriktet eller hans anställda skall därvid beredas tillträde till lokalerna och vid behov kan polishandräckning tillgripas om den boende inte frivilligt släpper in skorstensfejaren. Skorstensfejaren är således skyldig att genomföra dessa åtgärder och något avsteg från denna plikt finns inte.

Det har ansetts praktiskt och rationellt att sotaren planerar dessa besök med hänsyn till att arbetseffektiviteten skall bli så hög som möjligt. SSR och Svenska Kommunförbundet har i avtal rekommenderat vilken taxa som skall gälla för varje objekt och denna taxa är framräknad utifrån att besöken sker enligt skorstensfejarens planering genom tillämpning av den s.k. pärlbandsprincipen som innebär att sotaren går från hus till hus i ett område med minsta möjliga spilltid i samband med förflyttningar mellan husen.

Avgiften för sotning fastställs av kommunfullmäktige och baseras på objektkostnader i avtalet. Tillägg görs för spilltid och framkörningstid vilket innebär att i en kommun med mycket glesbygd och därmed långa framkörningstider blir sotningstaxan högre än i en kommun med mera samlad bebyggelse. Objektkostnaden inom en kommun är dock densamma oavsett om objektet ligger i tätbebyggelse eller om det ligger i glesbygd.

Sotningskostnaderna vad avser objektkostnader får med nuvarande ordning anses vara låga även om hänsyn tas till den likställdhetsprincip som tillämpas mellan tätbebyggelse och glesbygd. Det finns inom nuvarande system möjligheter att överenskomma om annan tid än den som skorstensfejaren i sotningsdistriktet planerat men då gäller inte objektpriset utan timtaxa debiteras för framkörning och arbete vilket blir avsevärt dyrare.

I de flesta fall innebär konkurrensutsättning att priserna på en vara eller tjänst sjunker. Det finns dock exempel på motsatsen från USA när det gäller sophämtning, som är en med sotning jämförbar serviceverksamhet genom att pärlbandsprincipen tillämpas. Man kunde där konstatera att i vissa fall steg priserna när fri konkurrens tilläts. De olika hämtningsföretagen räknade med att de skulle få mer spilltid om de inte kunde köra enligt pärlbandsprincipen. Priserna höjdes därför till en nivå där man med bibehållen lönsamhet kunde köra kors och tvärs till sina kunder. Däremot sjönk priserna när de olika hämtningsföretagen fick konkurrera om en entreprenad att hämta alla sopor inom ett område.

Det är därför inte självklart att priset sjunker om fri konkurrens tillåts inom sotningsområdet. Avgörande blir om det uppstår en reell konkurrens mellan olika företag. Eftersom det på grund av monopolet för närvarande inte finns mer än ett sotningsföretag per sotningsdistrikt kommer det etablerade sotningsföretaget i distriktet att ha ett betydande försteg framför en nyetablerad firma.

Det är betydande skillnader mellan flerfamiljsbebyggelse och enfamiljshus när det gäller att skapa konkurrens. Flerfamiljshusen betalar inte objektspris utan timkostnad. I dessa fall finns således möjlighet att låta olika företag ge offert på ett rensningsuppdrag och därefter göra upphandlingen utifrån det bästa och billigaste anbudet.

När det gäller villabebyggelse är det naturligtvis möjligt att gå samman inom en villaförening eller dylikt och låta olika företag ge anbud per objekt för ett större område. Om det finns konkurrens kan man även räkna med att

sotningsföretag kommer att erbjuda sina tjänster ungefär som i dag – med den skillnaden att det inte är frågan om ett påbud utan ett erbjudande som mottagaren kan anta eller avböja.

Vid fungerande konkurrens bör kommunen i princip kunna lämna till marknaden att skapa det utbud av tjänster som behövs. Detta bör i varje fall kunna vara fallet i större städer och i områden med tät befolkning. I glesbygd kan det – beroende på vilket krav på sotning som kommer att råda – däremot i många fall visa sig vara svårt att försörja sig som sotare med det kundunderlag som finns. I sådana bygder kommer därför ingen fungerande konkurrens att finnas och priserna för sotning kan därför bli höga. I sådana bygder kan det vara motiverat, liksom det är för annan serviceverksamhet med dåligt underlag, att kommunen engagerar sig och på något sätt bidrar till att erforderlig service finns tillgänglig till rimligt pris.

För att skapa ökad konkurrens inom sotningsområdet och ge ökad valfrihet åt den enskilde fastighetsägaren bör förändringar i det nuvarande regelsystemet ske. Det nuvarande sotningsmonopolet bör sålunda avskaffas och ansvaret för genomförande av sotningen läggas på fastighetsägaren. De kommunala räddningsnämndernas roll bör begränsas till ansvaret för brandskyddskontroll av fastigheterna.

Jag har alltså stannat för att – i avsikt att skapa valfrihet och konkurrens på sotningsområdet – den för kommunerna tvingande bestämmelsen om att ha en skorstensfejarmästare och att denne skall ha monopol på sotning i distriktet bör slopas. Detta utgör inget hinder för kommunerna att engagera sig i att sotningsservice finns tillgänglig för husägarna om ingen fungerande marknad med konkurrens kan förväntas uppstå. Vilka avtal som i så fall skall upprättas mellan kommunen och skorstensfejarmästaren beror på vilken konkurrens som finns på orten. Förslag till ändringar i räddningstjänstlagen i övrigt redovisas i separat avsnitt.

Ett genomgående tema i de många brev från allmänheten som kommit till utredningen är önskemålet att få sota sin eldstad själv. Redan nu kan räddningsnämnden medge att boende i avlägsna bygder kan få utföra sotningen själv. Enligt min uppfattning bör sotningsarbetet kunna få utföras av de fastighetsägare eller anställda hos fastighetsägarna som så önskar. I samband med brandskyddskontrollen bör räddningsnämnderna följa upp effekterna av att fastighetsägarna själva givits rätt att utföra sotningen.

Ett borttagande av tvånget för kommunerna att ha en skorstensfejarmästare förändrar radikalt avtalssituationen mellan kommunen och den enskilde skorstensfejarmästaren. Om kommunen anser sig behöva engagera sig i sotningsverksamheten, t.ex. därför att det inte är möjligt på grund av för dåligt kundunderlag för en skorstensfejarmästare att etablera sig, får kommunen sluta det avtal som behövs och som båda parter kan acceptera. I övriga fall blir det inte aktuellt med några avtal mellan kommuner och skorstensfejarmästare.

Svenska Kommunförbundet har träffat en överenskommelse med Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund om normalavtal mellan kommunen och skorstensfejarmästaren. I detta normalavtal stadgas att avtalet skall gälla t.o.m. det kvartal då skorstensfejarmästaren uppnår 65 års ålder. Avtalet är alltså i princip livslångt vad gäller skorstensfejarmästaren men kan sägas upp om kommunen beslutar om ändringar i distriktsindelningen eller av driftsformen. I dessa fall kan kommunen säga upp avtalet med 12 månaders uppsägningstid, efter det att kommunens beslut om förändring vunnit laga kraft. En avreglering av det slag som tidigare skisserats – med innebörd att skorstensfejarmästarna icke skall ha monopol på sotning inom ett visst geografiskt område – innebär att förutsättningarna för långtidsavtalen har upphört. Om beslut härom fattas och vinner laga kraft, kan således kommunerna med stöd av § 15 säga upp avtalen med skorstensfejarmästarna.

Mina förslag till förändringar av sotningsväsendet är av genomgripande natur och kan inte genomföras i ett sammanhang. Genomförandet måste ske gradvis under några års tid. Under denna genomförandefas bör bl.a. ansvarsfördelningen i detalj mellan den statliga tillsynsmyndigheten, kommunen och den enskilde fastighetsägaren samt frågan om upplösning av de nuvarande långtidsavtalen ytterligare penetreras. En absolut förutsättning är dock att statsmakterna fattar principbeslut om avregleringen och att kommunerna under genomförandefasen icke träffar nya långtidsavtal.

En analys av de aktuella avtalen och ett försök till bedömning av konsekvenserna för kommunernas del om förlagen till avreglering genomförs har på utredningens uppdrag genomförts av Mats Dahl. Analysen redovisas i bilaga 3.

6. Statlig räddningstjänst

6.1 Nuvarande ordning

Den statliga räddningstjänsten delas upp i fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (25–29 §§ räddningstjänstlagen).

Enligt direktiven bör utredaren se över tillämpningen av räddningstjänstlagen vid beredskap och i krig i första hand vad avser den statliga räddningstjänsten men även i fråga om den kommunala räddningstjänsten och beträffande länsstyrelsens uppgifter.

Bakgrunden till regeringens direktiv är bl.a. en skrivelse från Luftfartsverket till regeringen den 28 oktober 1991, där verket anför skäl för att ansvaret för flygräddningstjänsten bör överföras till Överbefälhavaren (ÖB) i samband med allmän mobilisering.

Någon anledning att särskilt studera fjällräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall eller räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning finns inte. Övriga statliga räddningstjänster är desto intressantare med de intresse- och organisationskonflikter de innehåller i samband med övergång till krigsorganisation.

Utredningen har haft överläggningar med Luftfartsverket (Lfv), Kustbevakningen (KBV) och Sjöfartsverket (SjöV) för att belysa dessa frågor.

6.2 Flygräddningstjänst

Enligt 26 § räddningstjänstlagen skall Luftfartsverket svara för räddningstjänsten vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren samt inom Sveriges ekonomiska zon. Luftfartsverket skall svara för förebyggande räddningsinsatser mot skador, när ett luftfartyg är nödställt eller fara hotar lufttrafiken. Verket skall också svara för efterforskning av luftfartyg som saknas.

I skrivelsen från den 28 oktober 1991 framför Lfv följande som är av intresse för utredningen.

> 1973 års riksdag beslutade att den svenska flygtrafiktjänsten skulle integreras. Beslutet innebar att Lfv fick ansvaret för civil och militär flygtrafiktjänst. Ansvaret omfattade också flygräddningstjänsten.
>
> Det beslöts vidare att riktlinjer skulle tas fram för överförande av flygtrafiktjänsten till försvarsmakten vid allmän mobilisering eller annan tidigare, i särskild ordning fastställd tidpunkt.
>
> Sådana riktlinjer lades fast i ett avtal mellan Lfv och försvarsmakten. Avtalet godkändes den 22 december 1977 av regeringen. Avtalet har uppdaterats vid behov.
>
> Avtalet fastställer att Lfv under beredskapstillstånd – fram till försvarsmaktens krigsorganisering – lyder under ÖB vad avser flygtrafiktjänstens uppgifter, organisation och verksamhet.
>
> Efter order om allmän mobilisering övergår ansvaret för flygtrafiktjänsten till försvarsmaktens krigsorganisation. Detta innebär att också flygräddningstjänsten överförs till ÖB: s ansvarsområde.
>
> Under fred leds flygräddningstjänsten från en flygräddningscentral (ARCC) vid Arlanda flygplats. (Lfv och Sjöv utreder för närvarande möjligheterna att organisera en gemensam räddningscentral i Göteborg för hela landets behov.) Under krigsförhållanden blir det omöjligt att behålla ledningen från denna enda central. Resursutnyttjande och samverkan med landets flygtrafikledningsorgan upphör eller förändras radikalt.
>
> I krig måste flygräddningstjänsten anpassas till de krigsorganisatoriska förutsättningarna. Flygräddningstjänstens inordning i den militära krigsorganisationen, fördelning av räddningsledare, fördelning av flygande räddningsresurser och dess insatsprioritering är anpassade till att ge de bästa förutsättningar för att lösa flygräddningsuppgifterna.
>
> Nuvarande krigsorganisation är optimerad för efterforskning av saknade luftfartyg, undsättning för att rädda människoliv och för att begränsa skadeverkningarna med avseende på såväl civil som militär luftfart.
>
> Flygräddningstjänstens inordning i den militära krigsorganisationen ger också de bästa förutsättningarna för totalförsvarets behov av samverkan mellan olika räddningstjänstorganisationer.
>
> Med de i räddningstjänstlagen 26 § beskrivna förutsättningarna blir det inte praktiskt möjligt för Lfv att ansvara för flygräddningstjänsten inom totalförsvarets krigsorganisation.
>
> Med ovanstående motiv och med stöd av räddningstjänstlagens 64 § föreslår Lfv att ansvaret för flygräddningstjänsten i krig överföres till ÖB. Ansvaret

övertas av ÖB under krig, allmän mobilisering eller annan tidpunkt under beredskapsförhållanden som avtalats mellan de båda myndigheterna.

Det bör därvid uppmärksammas att Lfv:s roll som flygsäkerhetsmyndighet och kravställare för den civila luftfartens behov inte upphör.

Sammanfattningsvis gäller att Lfv varken disponerar flygande resurser eller luftrum för att utföra flygräddningstjänst i krig. Vidare räknar verket med att flygräddningstjänst till sjöss blir ett särskilt problem. Enligt nuvarande ordning är marinkommandocheferna territoriellt ansvariga för sina respektive havsområden och de avgör vilka operationer som är möjliga och vilka resurser som kan avsättas för olika uppdrag. Detta förhållande är av avgörande betydelse för flygräddningstjänstens möjligheter att undsätta ett flygplan som nödlandat eller störtat i havet.

6.3 Miljöräddningstjänst till sjöss

Inom Sveriges sjöterritorium med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra sjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Kustbevakningen svara för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet (27 b § räddningstjänstlagen).

Förordningen (1982: 314) om utnyttjande av KBV inom försvarsmakten reglerar hur KBV skall ingå i försvarsmakten och fullgöra övervakningS-, transport- och andra uppgifter enligt särskild överenskommelse mellan ÖB och KBV. Enligt förordningen skall KBV ingå i försvarsmakten under krig. Regeringen kan föreskriva att detsamma skall gälla annars under höjd beredskap.

Med stöd av förordningen om utnyttjande av KBV inom försvarsmakten har ÖB utfärdat föreskrifter (FFS 1993: 11) härom i samråd med KBV. Chefen för marinen (CM) och KBV har 1992-05-11 träffat en överenskommelse om hur krigsorganisationsarbetet skall bedrivas.

Sammanfattningsvis innebär denna ordning att KBV ställer samtliga sina operativa resurser till respektive marinkommandos förfogande och grupperar sin ledningspersonal på marinkommandochefens stabsplats senast vid högsta beredskap. Marinkommandochefen är sjöoperativ chef och han eller hans överordnade chefer beslutar om hur resurserna skall utnyttjas. Någon möjlighet för KBV att självständigt ansvara för och leda miljöräddningstjänsten till sjöss föreligger inte enligt min uppfattning. Kustbevakningen har underhand framfört till utredningen att man kan ha kvar ansvaret för uppgiften också vid höjd beredskap.

6.4 Sjöräddningstjänst

Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Sjöfartsverket svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg. (27 § RäL)

För att lösa sjöräddningstjänsten under beredskap och i krig har SjöV, ÖB och dåvarande Televerket tecknat ett avtal som träder i kraft när Regeringen beslutar sätta 4 kap. 2–10 §§ Sjötrafikförordningen (1986:300) i tillämpning.

SjöV skall då utföra sjöräddningstjänst enligt ÖB bestämmande vad avser samordning med annan verksamhet och direktiv för sjötrafikledning. Räddningsledare ur SjöV skall samgrupperas med de totalförsvarsmyndigheter som utför sjötrafikledning dvs. med marinkommandocheferna.

Telia AB (f.d. Televerket) krigsplacerar räddningsledare i SjöV för samgruppering enligt ovan.

Enheter ur Sjöräddningssällskapet och SjöV deltar i sjöräddningsinsatser enligt räddningsledarens bedömande. Andra enheters medverkan sker efter samråd med respektive resursägare.

Vid utredningens överläggningar med de berörda statliga räddningstjänstmyndigheterna ansåg SjöV:s representant att nuvarande ordning kompletterad med ovannämnda avtal kan kvarstå.

Enligt uppgift kommer sjöräddningsledarnas anställningsförhållanden att ändras. De kommer samtliga att bli anställda av SjöV.

6.5 Länsstyrelsens ansvar

Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp skall länsstyrelsen svara för räddningstjänsten. Länsstyrelsen skall också enligt (räddningstjänstlagen 28 §) svara för saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Enligt 33 § räddningstjänstlagen får regeringen i fråga om räddningsinsatser som är omfattande föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses räddningsledare av den myndighet som har fått ansvaret. I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilt fall besluta, att en länsstyrelse skall ta över

ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över detta ansvar inom ett eller flera län.

Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det (32 § räddningstjänstlagen).

I 34 § räddningstjänstförordningen stadgas:

> Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas.

6.6 Överväganden

Sedan länge tillämpas i Sverige den s.k. ansvarsprincipen för ledningen av den civila delen av totalförsvaret. Den innebär att den som har ansvar för en samhällsverksamhet i fred skall ha motsvarande ansvar vid höjd beredskap om verksamheten skall fortgå då. Med detta ansvar följer att vidta erforderliga beredskapsförberedelser som planläggning , utbildning och övning.

Försvarsmakten består idag bl.a. av ett stort antal myndigheter inom de olika försvarsgrenarna samt flera s.k. gemensamma myndigheter som Värnpliktsverket, Försvarets sjukvårdsförvaltning och Försvarets materielverk. Statsmakterna har beslutat att försvarsmakten den 1 juli 1994 skall bli en myndighet med Överbefälhavaren som chef. Nästan alla myndigheter som idag ingår i försvarsmakten upphör då att vara egna myndigheter.

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) har i en särskild promemoria den 19 oktober 1993 föreslagit att den nuvarande ordningen att Kustbevakningen under krig eller annars under höjd beredskap skall ingå i försvarsmakten skall gälla även när den nya myndigheten Försvarsmakten har bildats, men att en del av Kustbevakningens centrala ledning kvarstår som självständig, civil myndighet. Jag har i mina överväganden utgått från att LEMO: s förslag på denna punkt genomförs och att därmed Kustbevakningens operativa resurser i form av bl a kuststationernas personal och fartyg ställs till den militära ledningens förfogande för vissa speciella uppgifter.

Som framgått ovan sker idag en motsvarande överföring av Luftfartsverkets flygtrafiktjänst till försvarsmakten vid höjd beredskap. Sjöfartsverkets räddningsledare samgrupperas med marinkommandocheferna och leder sjöräddningstjänsten enligt Överbefälhavarens bestämmande vad avser samordning med annan verksamhet och direktiv för sjötrafikledning. Jag utgår från att en nära samordning också kommer att bli nödvändig i fortsättningen

mellan dessa delar av den statliga räddningstjänsten och den militära verksamheten vid höjd beredskap.

Ett viktigt syfte med 1986 års räddningstjänstlag var att lägga fast ansvaret för de olika delarna av samhällets räddningstjänst. Luftfartsverket har i sin skrivelse till regeringen pekat på oklarheter om ansvarsförhållandena vid höjd beredskap när det gäller flygräddningstjänsten. Enligt min bedömning finns samma oklarhet för sjöräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss. Svårigheterna beror på behovet av en enhetlig ledning av all verksamhet i luftrummet och i kust- och havsvattnen och överföring av resurser från de civila myndigheterna till försvarsmakten vid höjd beredskap.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå intressekonflikter mellan räddningstjänsten och den militära verksamheten efter det att krigsorganisation skett. Det är då angeläget att det finns en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna som klart anger vem som skall besluta om insatser och ansvara för resultatet av verksamheten. Sjöfartsverket och Kustbevakningen har idag överenskommelser med Överbefälhavaren respektive Chefen för marinen om verksamheten i krig. Jag anser, att det måste vara statsmakterna som lägger fast ansvaret för de olika grenarna av räddningstjänsten såväl i fred som vid höjd beredskap. Den ordning som Luftfartsverket förordat i sin skrivelse, nämligen att ansvaret för flygräddningstjänsten vid höjd beredskap överförs till Försvarsmakten bör enligt min mening genomföras och tillämpas också för sjöräddningstjänsten och miljöräddningstjänsten till sjöss. Lagtekniskt kan detta göras genom att räddningstjänstlagen ändras så att regeringen bemyndigas att meddela sådana från lagen avvikande föreskrifter som rör ansvaret för den statliga räddningstjänsten under höjd beredskap.

Kompetensföreskrifterna för räddningsledare innebär enligt min bedömning att insatserna vid höjd beredskap skall ledas av samma personer som svarar för ledningen i fred, vilket förutsätter att dessa personer krigsplaceras i Försvarsmakten. Det ansvar som övertas av Försvarsmakten bör begränsas till genomförandet av räddningstjänsten i operativt hänseende. Det övergripande ansvaret för t ex verksamhetens fortsatta utveckling och förberedelse för återgång till fredsförhållanden bör stanna kvar hos de civila myndigheterna.

Vid en överföring av ansvaret för sjöräddningstjänsten under höjd beredskap till den nya myndigheten Försvarsmakten uppkommer frågan om verksamhetens folkrättsliga status i den nya organisationen. Jag gör följande bedömning på denna punkt. Efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg är sådan verksamhet som åtnjuter särskilt skydd i väpnade konflikter enligt den internationella humanitära rätten. Personal som avdelas uteslutande för sådan verksamhet åtnjuter folkrättsligt skydd som sjukvårdspersonal, även om de tillhör en militär

organisation. Även frivilliga hjälporganisationers, t.ex. Sjöräddningssällskapets personal åtnjuter denna status, oberoende av om de införlivas med den militära organisationen eller inte. Vid ett överförande av ansvaret för sjöräddningstjänsten under höjd beredskap till Försvarsmakten får det ankomma på denna att organisera verksamheten på ett sådant sätt att det folkrättsliga skyddet kan hävdas.

Som framgått under avsnittet 3. (Entreprenad i kommunal räddningstjänst) kommer kommunerna, när den nya lagen om civilt försvar träder i kraft att få det samlade ansvaret för befolkningsskyddet och räddningstjänsten. Räddningskåren skall då, förstärkt med materiel, särskild personal och i vissa fall personer uttagna med civilplikt, svara för insatserna också när skador har uppstått som en följd av stridshandlingar.

Ordningen med länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner när det fordras omfattande räddningsinsatser gäller också vid höjd beredskap. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt med en så kategorisk bestämmelse i krig med tanke på att kommunernas beredskapsförberedelser skall syfta till att man skall kunna leda och genomföra sin egen verksamhet också i krig. En bokstavlig tolkning av bestämmelsen om övertagande skulle leda till att länsstyrelsen så gott som alltid skulle ta tillbaka ledningsansvaret, när det fordras räddningstjänst i anslutning till krigshändelser.

Länsstyrelsens möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten har hittills endast utnyttjats vid ett fåtal tillfällen. Jag förutsätter att tillämpningen sker med stor återhållsamhet och smidighet också vid höjd beredskap. Jag föreslår därför inte någon ändring av 34 § räddningstjänstförordningen.

Lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om räddningstjänstlagen (1986:1102) *dels* att 17 § skall upphöra att gälla, *dels* att 6, 12, 13, 15, 18–20, 32 och 64 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Varje kommun skall *svara* för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25–28 §§.	Varje kommun skall *ansvara* för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25–28 §§.
12 §	
Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.	
Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.	
13 §	
Räddningskåren skall bestå av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. I räddningskåren kan också ingå räddningsvärn.	
Om det vid en anläggning inom kommunen har organiserats en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller innehavaren av anläggningen om att enheten skall ingå som räddningsstyrka i räddningskåren.	*Kommunen får komma överens med någon annan om att denne skall tillhandahålla personal och andra resurser som skall ingå i en räddningsstyrka.*
En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.	
15 §	
En sådan nämnd som avses i 10 § skall svara för att brandsyn *och sotning* utförs regelbundet.	En sådan nämnd som avses i 10 § skall svara för att brandsyn utförs regelbundet.
17 §	
Genom sotningen skall eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar, som inte är inrättade för eldning uteslutande med gas, och där till hörande rökkanaler samt imkanaler göras rena. I	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
samband med sotning skall det som rengörs samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt. En tillsynsmyndighet kan besluta om sådan kontroll av brandskyddet också i andra fall. Sotning och kontroll enligt första stycket av brandskyddet skall utföras av skorstensfejarmästare eller skorstensfejare som biträder skorstensfejarmästaren. Räddningsnämnden får i fråga om speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus medge att någon annan utför sotningen och kontrollen.	
18 §	
Kommunfullmäktige får föreskriva att avgift skall erläggas för brandsyn, *sotning och kontroll av brandskyddet enligt 17 §.*	Kommunfullmäktige får föreskriva att avgift skall erläggas för brandsyn.
19 §	
Den som förrättar brandsyn *och den som utför sotning och kontroll av brandskyddet enligt 17 §* har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs. De har också rätt att få de upplysningar och handlingar som de behöver.	Den som förrättar brandsyn har rätt att få tillträde till den anläggning som berörs. *Brandsyneförrättaren* har också rätt att få de upplysningar och handlingar som *behövs för brandsynen.*
Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs.	
20 §	
Regeringen får meddela föreskrifter om frister för brandsyn, *sotning och kontroll av brandskyddet enligt 17* § och om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommun att meddela sådana föreskrifter.	Regeringen får meddela föreskrifter om frister för brandsyn och om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommun att meddela sådana föreskrifter.
32 §	
Räddningsledare är 1. i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller den som denne har utsett,	Räddningsledare är 1. i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller *någon annan anställd i kommunen som räddningschefen* har utsett,

2. i fjällräddningstjänsten och i fråga om efterforskning enligt 27 a § polischefen i distriktet eller den som denne har utsett, eller, om räddningsinsatsen berör flera polisdistrikt, den regionale polischefen eller den som denne har utsett,

Nuvarande lydelse

3. i övrig räddningstjänst den som den ansvariga myndigheten har utsett.

Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det.

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skall kunna genomföras.

Föreslagen lydelse

64 §

Regeringen får med avvikelse från denna lag meddela föreskrifter om ansvaret för statlig räddningstjänst under höjd beredskap.

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen *även i övrigt* meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skall kunna genomföras.

Specialmotivering till utredningens lagförslag

Jag har valt att endast utforma sådana preciserade författningsförslag som gäller ändringar i räddningstjänstlagen (RäL). Förslagen föranleder vid ett genomförande ett antal följdändringar i räddningstjänstförordningen (RäF). Vad dessa följdändringar i stort skulle kunna innebära kommenteras i några fall nedan i anslutning till berörd paragraf i räddningstjänstlagen.

6 §

I 6 § RäL i dess nuvarande lydelse föreskrivs att varje kommun skall "svara för" räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25–28 §§. Som Konkurrenskommitten påpekat i sitt betänkande (SOU 1991: 104) Konkurrensen inom den kommunala sektorn (s 115), kan detta uttryck rent språkligt tolkas på två sätt. Antingen kan det innebära att kommunen själv skall bedriva verksamheten (svara för=utföra) eller att kommunen skall se till att kommunens åliggande fullgörs med egen personal eller med anlitande av en entreprenör (svara för=ansvara för).

När avsikten är att ett visst kommunalt åliggande kan fullgöras genom en entreprenör bör det enligt Konkurrenskommittens uppfattning markeras genom att den aktuella lagtexten innehåller uttrycket "ansvara för". Jag delar denna uppfattning. Mitt förslag när det gäller entreprenad inom räddningstjänsten innebär visserligen inte att kommunen skall kunna överlåta räddningstjänsten i dess helhet på en entreprenör. Uttrycket "ansvara för" är ändå det mest adekvata i förhållande till förslaget.

Uttrycket "svara för" förekommer även på andra ställen i RäL, bl. a. i några av de paragrafer som reglerar den statliga räddningstjänsten. Jag har inte sett det som min uppgift att göra en bedömning av om uttrycket bör behållas på andra ställen i lagen än i 6 §.

12 och 13 §

När det gäller de ytterligare lagändringar som behövs för att klargöra att räddningsinsatser får genomföras genom en entreprenör, utom såvitt avser räddningsledarfunktionen, uppstår först frågan om var någonstans i lagen som ingreppen behöver göras. En tänkbar möjlighet är att gå in under rubriken *Kommunens ansvar* (6–11 §§) och då närmast i 9 §. Den paragrafen föreskriver att det i varje kommun skall finnas en räddningskår och innehåller därutöver föreskrifter om hur en kommun får komma överens med en annan kommun om att hålla räddningskår eller att ombesörja räddningskårens uppgifter.

Jag har emellertid stannat för att föreslå ändringar i nästa avsnitt i lagen, under rubriken *Räddningskåren*. Eftersom den nyhet som föreslås är, att kommunerna skall kunna träffa avtal om utförande av räddningsinsatser med andra entreprenörer än sådana företag där det har organiserats en s. k. industribrandkår, bör ändring ske i 13 § RäL.

Avsikten med mitt förslag är att en entreprenör skall kunna tillhandahålla alla resurser för utförande av räddningsinsatser utom räddningsledarfunktionen. Lagtexten bör därför utformas som en möjlighet för kommunen att komma överens med någon annan om att denne skall tillhandahålla personal och andra resurser som skall ingå i en räddningsstyrka. Formuleringen är avsedd att erbjuda största möjliga flexibilitet. Det innebär att kommunen kan välja allt ifrån att bemanna och utrusta

samtliga räddningsstyrkor i räddningskåren enbart med hjälp av en entreprenör, till att endast träffa ett sådant avtal som avses i nuvarande 12 § andra stycket RäL, dvs att utnyttja en entreprenörs resurser för att utföra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

Genom denna innebörd av det föreslagna nya andra stycket i 13 § bortfaller behovet av de nuvarande bestämmelserna i 13 § andra och tredje styckena om avtal med s. k. industribrandkårer och 12 § andra stycket om utförande av räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I RäF finns bestämmelser om krav på kompetens för personalen i en räddningsstyrka. Dessa krav bör i princip kvarstå oförändrade även i ett system med räddningstjänst på entreprenad enligt mitt förslag. Det nuvarande undantaget från kompetenskraven för personal som tillhör en s. k. industribrandkår (1 § andra stycket RäF) kan tas bort. I 5 § första stycket RäF föreskrivs att personalen i en räddningsstyrka skall bestå av brandmän som är anställda på heltid eller på deltid. Här kan det behöva tillföras en föreskrift om att det i en räddningsstyrka även kan ingå annan personal för utförande av räddningsinsatser som kräver särskild kompetens eller för andra speciella insatser.

15, 17–20 §§

Eftersom jag föreslår att sotningen skall upphöra att vara en lagreglerad kommunal uppgift, måste de paragrafer som nu reglerar denna uppgift ändras så att sotningen bortfaller. 17 §, som i sin helhet handlar om sotning, kan upphävas.

Skyldigheten att hålla eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar m. m. rena och i övrigt i ett från brandskyddssynpunkt tillfredsställande skick skall med mitt förslag vila på fastighetsägaren. Dennes skyldigheter bör grundas på bestämmelser som finns under lagens rubrik **Bestämmelser som rör enskilda m. fl.** och underrubriken *Förebyggande åtgärder.* Där föreskriver nuvarande 41 § att ägare eller innehavare av byggnader bl. a. skall vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. De mer preciserade skyldigheter som jag nu vill lägga på fastighetsägarna synes kunna rymmas inom den vida ram som 41 § lägger fast.

Det kan i stället övervägas om det i RäF ytterligare behöver föreskrivas att ägare av byggnader eller andra anläggningar skall se till att eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar samt därtill hörande rökkanaler hålls rena och i övrigt i ett från brandskyddssynpunkt tillfredsställande skick. För effektivitetens och tydlighetens skull anser jag att en sådan föreskrift bör införas.

Kraven kan föreskrivas i RäF, antingen som verkställighetsföreskrifter till 41 § RäL eller grundade på bemyndigandet i 61 § RäL. Där sägs att regeringen – i de avseenden som behandlas i lagen – får meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv, hälsa eller miljön. Regeringen får i sin tur överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter. Bemyndigandet i 61 § grundar sig på 8 kap. 7 § regeringsformen och är alltså kopplat till skyddet för liv, hälsa eller miljö. Den typiska brandskadan är visserligen en egendomsskada, men skyddet för liv och hälsa är rimligen också ett motiv till föreskrifter som är avsedda att förhindra eller begränsa skador till följd av brand.

Den kontroll av brandskyddet som nu sker i samband med sotningen innefattar även skorstenar och tak samt därtill hörande byggnadsdelar. Detta framgår av 17 § RäL. Bestämmelsen syftar bl. a. till att markera gränsen mellan skorstensfejarens och brandsyneförrättarens ansvar. Såsom en precisering av fastighetsägarens skyldigheter enligt 41 § RäL synes det mindre befogat att – utöver eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar samt rökkanaler – föreskriva om brandskyddet hos olika delar av en byggnad. Fastighetsägaren skall med avseende på *hela* byggnaden vidta de

åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Enligt 15 § RäL skall den kommunala nämnden svara för att brandsyn utförs regelbundet. Brandsyn skall enligt 16 § RäL avse kontroll av brandskyddet vid byggnader eller anläggningar som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser. En myndighet som utövar tillsyn enligt 54 § RäL kan besluta om brandsyn också i andra fall.

Det förefaller naturligt att den kontroll av brandskyddet som sker i samband med brandsyn utvidgas till att också avse en kontroll av att ägaren eller innehavaren av objektet fullgjort sin skyldighet att hålla eldstad och rökkanaler rena. För denna kontroll kan behövas ytterligare utbildning av brandsyneförrättarna. Det får ankomma på Räddningsverket att anpassa sina utbildningar i förebyggande åtgärder mot brand till att brandsynen får detta innehåll. Räddningsverket får också anordna den påbyggnadsutbildning som behövs för dem som idag är behöriga att förrätta brandsyn.

I 16 § RäF uppräknas vilka slags anläggningar som skall vara föremål för regelbunden brandsyn. Uppräkningen behöver kompletteras med fastbränsleeldade värmepannor. Det får ankomma på Räddningsverket att, liksom i fråga om andra brandsyneobjekt, meddela föreskrifter om hur ofta sådan brandsyn skall förrättas. Hänsyn bör därvid tas till de miljöolägenheter som kan uppstå vid felaktig eller utebliven sotning.

När det gäller byggnader och anläggningar som inte är föremål för regelbunden brandsyn kan det konstateras att den kommunala nämnden har befogenhet att i det enskilda fallet besluta om brandsyn även på sådana objekt. Detta framgår av 16 § RäL. Vilken byggnad som helst, t. ex. en enfamiljsvilla, kan alltså bli föremål för en brandskyddskontroll av det slag som görs vid regelbunden brandsyn. Generellt gäller dessutom att den kommunala nämnden, länsstyrelsen och Räddningsverket skall utöva tillsyn över efterlevnaden av RäL och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (54 § RäL). För tillsynen har en tillsynsmyndighet enligt 55 § RäL rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och anläggningar. Tillsynsmyndigheterna har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. En tillsynsmyndighet får enligt 56 § RäL meddela de föreläggande och förbud som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Detta möjliggör att kontroller sker av eldstäder och rökkanaler på förekommen anledning, stickprovsvis eller på annan grund. Det får ankomma på de statliga tillsynsmyndigheterna, länsstyrelsen och Räddningsverket, att följa upp hur kommunerna arbetar med denna del av sin tillsyn.

De nuvarande bestämmelserna i 22–30 §§ RäF om sotning och om utbildning av personalen för sotningsverksamheten kan upphävas. En följdändring behövs även i 31 § RäF.

32 §

I 31 § RäL föreskrivs att det vid varje räddningsinsats skall finnas en räddningsledare. Enligt 32 § RäL är räddningschefen eller den som denne har utsett räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Till räddningsledarskapet hör långtgående befogenheter, såsom att besluta om ingrepp i annans rätt m. m. För att befogenheter som dessa, vilka alltså innebär myndighetsutövning, skall kunna överlåtas till enskild krävs att det sker med stöd av lag. Detta framgår av 11 kap 6 § tredje stycket regeringsformen. Föreskriften i 32 § RäL om att räddningsledare i kommunal räddningstjänst är den som räddningschefen utser, skulle kunna anses innefatta det erforderliga lagstödet för en sådan överlåtelse. Jag anser emellertid att myndighetsutövningen i dessa sammanhag inte skall kunna överlåtas till någon enskild. Därför bör

det komma till klart uttryck i lagen att räddningsledarna skall vara anställda i kommunen även i de fall där där insatsverksamheten i övrigt sker genom en entreprenör.

Enligt 9 § andra stycket RäL får kommunen träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter i kommunen, som enligt lagen ankommer på räddningskåren, skall helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunens räddningskår. I detta ingår möjligheten att ha en gemensam räddningschef eller befälsberedskap i övrigt.

64 §

Jag föreslår att den nya myndigheten Försvarsmakten skall kunna ges till uppgift att svara för statlig räddningstjänst under höjd beredskap. Föreskrifter om statliga myndigheters uppgifter tillhör regeringens s. k. restkompetens enligt 8 kap 13 § regeringsformen. Riksdagen är dock oförhindrad att meddela föreskrifter även inom området för restkompetensen. I RäL har riksdagen meddelat föreskrifter om den statliga räddningstjänstens olika grenar. För att ändra de där föreskrivna ansvarsförhållandena i något avseende krävs en lagändring.

Bemyndigandet till regeringen i 64 § RäL i dess nuvarande lydelse grundar sig på 13 kap 6 § regeringsformen och förutsätter att Sverige befinner sig i krig eller i krigsfara eller att andra utomordentliga förhållanden råder. Jag föreslår därför att ett nytt första stycke införs i 64 § RäL som ger regeringen möjlighet att med avvikelse från lagen meddela föreskrifter om ansvaret för statlig räddningstjänst under höjd beredskap. Regeringen kan därefter i RäF infoga nya föreskrifter om att Försvarsmakten skall ansvara för vissa grenar av den statliga räddningstjänsten under höjd beredskap. Regeringen kan i det sammanhanget överväga vilka ytterligare detaljföreskrifter som behövs om t. ex. planläggning för Försvarsmaktens övertagande eller om räddningstjänstens genomförande under höjd beredskap.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande om sotningsverksamheten

av experten Carl-Gustav Anderberg

Utredningen har sin grund i Konkurrenskommitténs betänkande (SOU 1991:104) om förstärkt konkurrens i kommunal verksamhet. Målet för att konkurrensutsätta sotningsverksamheten är att öka effektiviteten och sänka avgifterna. Konkurrenskommittén föreslog därför som ett första steg en försöksverksamhet med anbudsupphandling med bibehållet kommunalt ansvar för verksamheten. Erfarenheter av anbudskonkurrens kunde enligt kommittén ge underlag för eventuella ytterligare steg i avregleringen av sotningsväsendet.

Enligt direktiven till Räddningstjänstutredningen innebär uppdraget att se över tillvägagångssättet när en kommun utser skorstensfejarmästare i syfte att öka inslaget av konkurrens och att överväga om det går att införa priskonkurrens i detta sammanhang samt att belysa konsekvenserna av en sådan förändring. Vidare skall utredaren föreslå hur ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästarna skall kunna ersättas med tidsbegränsade avtal. Utredaren skall pröva i vilken utsträckning en avreglering kan göras, t.ex. genom att ansvaret för delar av den föreskrivna sotningen övergår från kommunen till fastighetsägaren. Förutom dylika modifieringar av det nuvarande systemet skall utredaren också göra en bedömning av sotningens brandförebyggande betydelse i första hand vad avser oljeeldade anläggningar och imkanaler samt undersöka möjligheten för en samordning av sotningen och funktionskontrollen av ventilationssystem enligt förordningen härom.

Utredaren föreslår emellertid att sotningsmonopolet helt avskaffas och att ansvaret för genomförandet av den föreskrivna sotningen läggs på fastighets-

ägaren. Ansvaret för brandskyddskontrollen läggs på kommunen och skall utföras separat. Målen för förslaget är att skapa valfrihet och konkurrens på sotningsområdet.

Utredaren har över huvud taget inte utrett en modifiering av nuvarande system och de olika frågeställningar som uppdraget innehåller enligt direktiven. Ensidigt och tendentiöst syftar förslaget enbart till en avreglering av sotningsverksamheten. Konsekvenserna av förslaget berörs endast ytligt. Den ekonomiska och praktiska innebörden för fastighetsägarna analyseras inte. Särskilt gäller detta småhusägarna och i synnerhet inom glesbygden. Kostnaderna för sotningstjänsten kommer att öka och kommunerna belastas med en ny kostnad för brandskyddskontrollen såvida denna inte genom debitering påförs fastighetsägarna som en ytterligare ny kostnad. Utredaren själv är ytterst tveksam till om någon egentlig konkurrens uppkommer genom övergång till ett auktorisationssystem med "behöriga sotare". Med undantag för större tätorter kommer det inte att finnas arbetsvolym för flera sotningsföretag. För stora områden av landet kommer som utredaren själv anför ingen fungerande konkurrens att finnas på grund av för litet kundunderlag och priserna för sotning kan därför bli höga. Här föreslås ett kommunalt engagemang, där kommunen skall bidra till att erforderlig service finns tillgänglig till rimligt pris. Detta betyder ett slags "bakdörrsmonopol" och subventioner med kommunala medel. Genom separeringen av brandskyddssotningen och brandskyddskontrollen blir brandskyddskontrollen ineffektiv och enligt förslaget uttunnad till närmast ett intet.

Målet att skapa konkurrens på sotningsområdet uppnås alltså inte med utredarens förslag. Tvärtom kommer verksamheten att bedrivas med mindre effektivitet och till högre kostnader för den enskilde samt till priset av ett mycket försämrat brandskydd. Motivet om valfrihet är svagt. Den önskade valfriheten gäller med få undantag upphandlingen av rensning av imkanaler i flerbostadshus. Detta är löst genom den föreslagna samordningen med funktionskontrollen av ventilationssystem. Undantagen kan i sakligt grundade fall lösas genom en vidgad tillämpning av dispensutrymmet.

Redovisningarna i utredningen av sakförhållanden och synpunkter visar ingen vilja till en allsidig belysning och balansering för en objektiv beskrivning. Flera påståenden visar brister i brandtekniskt kunnande och tänkande samt otillräckliga insikter om de verkliga förhållandena inom verksamhetsområdet.

Sotningsfrågan i riksdag och myndigheter

SPKs åberopade kritik om beräkningen av sotningsavgifterna saknar värde. Kommunförbundet har under 1987 genom sitt företag K-Konsult låtit genomföra kontrollerande tidsstudier av vissa sotningsobjekt. För oljeeldade värmepannor och imkanaler med spisfläkt konstaterades att tidsvärdena och

därmed avgifterna i gällande taxa var för låga och för vedeldade värmepannor något för höga. Det anmärktes som felkälla att studierna gjorts under våren och sommaren och att vinterförhållanden kan antagas påverka att tidsåtgången blir längre. Studieresultaten har inte föranlett kommunförbundet att medge några justeringar av taxorna.

Räddningsverket har yttrat sig över Konkurrenskommitténs betänkande och om sotningsverksamheten anfört "Den sotningsförrättning som utförs med stöd av 17 § räddningstjänstlagen innehåller två oskiljaktiga delar: dels rengöringen/sotningen, som innebär att brandfarliga beläggningar avlägsnas från rökkanalen, dels en kontroll av brandskyddet för rökkanaler, skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar. – Av detta framgår att sotningen i dag utgör en integrerad del i kontrollen av brandskyddet. – Kommitténs förslag om anbudsupphandling av sotningstjänster, då ny skorstensfejarmästare skall utses, kan leda till en överbetoning av de ekonomiska villkoren på bekostnad av kompetens- och brandskyddsaspekterna. Räddningsverket vill understryka värdet ur brandskyddsteknisk synpunkt i att sotning och brandskyddskontroll utförs vid ett och samma tillfälle. Ett frångående av denna princip skulle enligt räddningsverkets mening kunna leda till ett försämrat brandskydd. Sedan den 1 januari 1988 (gäller) nya sotningsfrister, som innebär en betydande utglesning av sotningstillfällena, så att Sverige nu har i stort sett samma regler och frister som i länder med liknande klimatförhållanden. Skadebilden, dvs brandskador som kan relateras till eldstäder, rök- och imkanaler mm skiljer sig inte nämnvärt mellan länderna. Med reservation för svårigheten att jämföra brandstatistik från olika länder tycks Sverige ha hävdat sig väl när det gäller att förebygga nyssnämnda typ av bränder. En starkt bidragande orsak till detta är kravet på kompetens i samband med rekryteringen av ny skorstensfejarmästare."

Viljeyttringar från organisationer och enskilda rörande sotning

Utredningen åberopar "ett stort antal brev från allmänheten där en förändring av det nuvarande systemet förordas". Det må anmärkas att brevskörden motsvarar cirka 0,1 promille av landets småhusägare och att brevskrivandet till stor del är provocerat bland annat genom uppmaningar i tidningen Land. Därtill skall läggas att flera påståenden är osanna och andra enbart polemiska, exempelvis kritik mot att sotningsväsendet fullgör sina lagenliga skyldigheter.

RRV har i sin åberopade rapport anfört "Inom ramen för denna studie har det inte varit möjligt att undersöka hur sotningen faktiskt utförs. Det kan endast konstateras att det förekommer vissa klagomål över hur sotningsverksamheten bedrivs, men att antalet klagomål är litet i förhållande till antalet fastigheter som sotas. Många av klagomålen synes bottna i en bristande kunskap om vilka regler som statsmakterna fastställt för sotningsverksamheten och vilka avgifter som kommunerna fastställt."

Inför utredningen har Sveriges Fastighetsägarförbund redovisat en enkätundersökning, som genomförts bland privata fastighetsägare. Undersökningen visar att de flesta fastighetsägare är nöjda med sotningsväsendet men önskar trots detta att rensningen utförs på entreprenad upphandlat i konkurrens. Även detta borde ha redovisats i objektivitetens tecken.

Sotningens brandförebyggande effekt

Utredarens bedömningar om sotningens brandförebyggande effekt skall göras med utgångspunkt från det underlag som Statens räddningsverk på regeringens uppdrag tagit fram och de kompletteringar utredaren finner erforderliga. Några brandtekniskt grundade kompletteringar finns inte. Statens räddningsverk har som ansvarigt ämbetsverk och med sakkunskap i ämnet så sent som 1988 föreskrivet nu gällande sotningsfrister. Utredaren anför delvis andra värderingar beträffande oljeeldade värmeanläggningar och imkanaler från bostadskök.

Med reservation för osäkerhet i data åberopar utredaren en rapport från Högskolan i Karlstad om fördelar och kostnader vid ändrade sotningsfrister för olje- och vedeladdade småhus. Enligt studien, som gjorts på uppdrag av Räddningsverket, visar ekonomiska kalkyler att fristerna kan förlängas. Data i studien är synnerligen osäkra. Rapporten är fixerad enbart till soteldan. Den bortser från brandskyddskontrollen och andra balanserande kostnader. De totala brandskadorna beräknas till långt mindre än hälften av de verkliga för en enda försäkringsgivare. I en avslutande diskussion framförs meningen att det finns starka skäl mot att låta småhusägaren själv bestämma sotningsfristerna bland annat med hänsyn till s.k. moral hazard.

Den åberopade statistiken från Brandförsvarsföreningen för soteldar grundar sig enbart på FSABs månadsstatistik d.v.s. försäkringsanmälda soteldar. Soteldar som finns i utryckningsstatistiken för räddningstjänsten men som ej föranlett anmälan till försäkringsgivare finns inte med. Inte heller soteldar som varken anmälts till försäkringsgivare eller som inte finns i utryckningsstatistiken. I den åberopade uppsatsen från Högskolan i Karlstad antages att den totala mängden soteldar uppgår till 10 800 per år enbart i småhus. Uppgifter från sotningsdistrikten pekar på att det årliga antalet soteldar är stigande och inte sjunkande som utredaren anför. Brandförsvarsföreningens statistik kan alltså inte läggas till grund för bedömningar, eftersom den är synnerligen ofullständig. Det är lika uppenbart att orsaken till det relativt låga antalet försäkringsanmälda skador och de små brandskadorna efter soteldar beror på att brandskyddssotningen och brandskyddskontrollen utförs kontinuerligt och effektivt.

Andra eldstadsrelaterade bränder än soteldar är naturligtvis angeläget att förebygga, vilket sker genom brandskyddskontrollen. Det är mera en fråga om kontroll av underhåll och ordning och mindre en fråga om material- och konstruktion, som utredaren tror.

Det är erkänt och bevisat genom låg brandfrekvens och låga brandskador att vi i Sverige har ett gott förebyggande brandskydd inom sotningsväsendets ansvarsområde. Från objektiv synpunkt borde detta framhållas. Det vore också på sin plats med en internationell utblick. Denna kunde begränsas till en enkel jämförelse av brandfrekvens och brandskador i länder som har med Sverige jämförbara regler för sotningsväsendets verksamhet och länder som inte har sådana regler.

Samordning av rengöring av imkanaler och funktionskontroll av ventilationsystem

Utredaren föreslår att den del av brandskyddssotningen som avser imkanalerna bör överföras till den obligatoriska ventilationskontrollen.

Funktionskontrollen av ventilationssystem skall utföras med varierande tidsintervaller av 3, 6 och 9 år beroende av typ av ventilationssystem. Kontrollen omfattar ingen brandskyddskontroll av ventilationsanläggningen eller annat i byggnaden. Undantag från funktionskontrollen gäller för ventilationssystem i småhus med frånluft- eller självdragssystem. Detta innebär att cirka 1,5 miljoner småhus inte blir föremål för någon funktionskontroll eller påbud om åtgärder till följd av sådan kontroll.

Funktionskontrollen kan leda till krav på rengöring av anläggningen så att en tillfredsställande ventilation erhålles. För sådan rengöring får fastighetsägaren fritt välja utförare. Det står skorstensfejarmästaren fritt att konkurrera om rengöringsuppdraget. Om annan än skorstensfejarmästaren utför rengöringen, får erforderlig brandskyddskontroll genomföras som separat förrättning.

Imkanaler i småhus, som är undantagna från funktionskontrollen, är i fortsatt behov av kontinuerlig brandskyddssotning och brandskyddskontroll. Det finns inget belägg för att ett upphörande av brandskyddssotningen och därmed en successivt allt större beläggning av brandfarliga avsättningar i systemet inte skulle öka brandfaran. Frågan gäller inte om det behövs rengöras, utan vilken frist som är från brandskyddssynpunkt godtagbar.

Imkanaler från större kök såsom i restauranger och motsvarande matlagningsställen är mycket brandfarliga objekt. De är inrymda i vårdanstalter, hotell, bostadshus, kontorshus och andra större byggnader, där i regel många människor kan vistas. Det är av säkerhetsskäl och andra skäl nödvändigt att ansvaret för brandskyddssotningen och brandskyddskontrollen av dessa objekt ligger hos kommunen.

Valfrihet

Genom den föreslagna samordningen med funktionskontrollen löses frågan om valfrihet för fastighetsägaren vid upphandling av reengöringen av imkanaler.

I övrigt kan välgrundade önskemål villfaras genom att dispensutrymmet vidgas. Enligt gällande regler kan räddningsnämnden medge undantag från sotningsmonopolet för speciella anläggningar och för enstaka avlägset belägna bostadshus. Dispensutrymmet kan exempelvis omfatta att "räddningsnämnden får efter skorstensfejarmästarens hörande medge att annan utför sotningen och brandskyddskontrollen vid speciella anläggningar och enstaka avlägset belägna bostadshus samt i visst fall på grund av särskilda skäl". Kompletteringen korresponderar med tidigare utformning av författningsregeln.

Tillsyn och kontroll

Utredaren anser att tillsyn och kontroll av eldningsanläggningar kan genomföras av yrkeskunniga i värmebranschen och protokollföras för att finnas tillgängligt vid kontroll av sakkunnig. För systemet åberopas ett projekt av Energitekniska föreningens södra krets. Projektet är endast i skisstadiet. Utredaren nämner ingenting om huruvida han anser att denna tillsyn och kontroll skall vara obligatorisk och periodiskt återkommande.

Tron att fastighetsägare på frivillig väg i sådan omfattning låter kontrollera driftstatus av värmeanläggningarna att detta skulle kunna användas som underlag för en myndighetskontroll är verklighetsfrämmande. Sedan den första oljekrisen eldningssäsongen 1973–1974 har flera förslag funnits om obligatoriska periodiska kontroller av oljeeldade anläggningar. En mångfald utredningar av staten, kommunerna och privata organisationer har visat att besiktning av värmeanläggningarna med intrimning och justering har positiv betydelse för energihushållningen, brandskyddet och miljöskyddet. Rådgivning i statlig och kommunal regi har genom åren förekommit i flera olika former. Frågor om energirådgivning och energibesiktning behandlas utförligt i departementspromemorian Ds I 1984:2. Införande av en obligatorisk kontroll avvisas med hänsyn till det allt större intresse som fastighetsägarna av ekonomiska skäl borde ha för att spara energi. Besiktningen borde därför vara frivillig och kompetenta besiktningstjänster kunna erbjudas. Sotningsväsendet ansågs vara den organisation som ligger närmast till för besiktningsverksamheten. Kompletterande utbildningar av personalen i sotningsväsendet genomfördes med statsmedel. Det av utredaren åberopade projektet om energibesiktningar är alltså endast ett nytt utslag av samma idéer som vandrat genom de senaste 20 åren. Det är allom bekant att fastighetsägarnas intresse för frivilliga kontroller är mycket lågt. En kontrollfunktion baserad på detta är utan värde.

Utredarens förslag om organisationen och funktionen av brandskyddskontrollen vid en avreglering av brandskyddssotningen är synnerligen ogenomtänkt och ger bilden av ett ineffektivt, byråkratiskt och kostnadskrävande system, som också innebär ett starkt försämrat brandskydd.

Kompetens och utbildning

Utredaren ägnar endast flyktigt intresse åt kraven på kompetens och utbildning för dels de "behöriga sotare" eller andra som enligt förslaget skall erbjuda sotningstjänster åt ägare eller nyttjare av sotningspliktigt objekt, dels de som på räddningsnämndens vägnar skall verkställa brandskyddskontrollen och myndighetsutövningen inom det område som nu faller inom sotningsväsendets ansvarsområde.

I specialmotiveringen till lagförslaget framförs att det kan behövas ytterligare utbildning av brandsyneförrättarna, d.v.s. personal inom räddningstjänsten, för att kontrollera att ägare eller innehavare fullgjort sina skyldigheter att hålla eldstad och rökkanaler rena. Vidare att Räddningsverket får anordna den påbyggnadsutbildning som behövs för dem som idag är behöriga att förrätta brandsyn.

Det är uppenbart att utredaren inte alls har satt sig in i den utbildning som krävs för att på ett yrkesmässigt sätt kunna rengöra olika förekommande eldstäder och rökkanaler. Grundutbildningen av en skorstensfejare är idag en traditionell treårig företagsanknuten lärlingsutbildning inkluderande 15 veckors utbildning vid räddningsskolan. Hur denna utbildning skall ersättas, vem som skall ha utbildningsansvaret i en konkurrensutsatt verksamhet och vem som skall bekosta utbildningen berörs inte med ett ord.

Det är vidare lättsinnigt att tro att Räddningsverket genom en påbyggnadsutbildning för brandsyneförrättare inom räddningstjänsten skall kunna ersätta den kompetens och utbildning som skorstensfejarmästare och arbetsledare har inhämtat genom kontinuerlig yrkesverksamhet och kvalificerad utbildning vid räddningsskolan i teknikerklass omfattande tio veckor och ingenjörsklass omfattande ytterligare femton veckor.

En utomordentligt viktig verksamhetsdel för sotningsväsendet har inte heller berörts, nämligen den rådgivning som sker till allmänheten, till byggande, installatörer, reparatörer och försäljare m.fl. i brandskyddsfrågor inom kompetensområdet. Kompetens för detta kan inte erhållas genom en påbyggnadsutbildning av brandsyneförrättare.

Kostnaderna för sotning och brandskyddskontroll

Utredaren konstaterar att sotningskostnaderna med nuvarande ordning är låga och att det inte är självklart att priset sjunker om fri konkurrens tillåts inom sotningsområdet. Frågan huruvida reell konkurrens kommer att kunna uppstå berörs i flera hänseenden.

En avreglering av sotningen innebär att man övergår från en rationell arbetsordning enligt den s.k. pärlbandspricipen till ett beställningssystem. Det är uppenbart att detta inte kan bli billigare utan för en mycket stor del av kunderna kommer avgifterna att öka i vissa fall väsentligt. Kostnadsbilden kan man lätt föreställa sig genom att jämföra med kostnaderna för andra

hantverkares ambulerande arbete. Om varje kund skall bära sina egna kostnader, kommer småhusägare särskilt inom glesbygden att få kraftigt höjda avgifter för sotningstjänsten. Att kommunen skall engagera sig i ett subventioneringssystem ligger inte i linje med målet för en förändring.

Entreprenadavtal och avtalstid

Denna fråga har inte utretts. Om en kommun alternativt till nu tillämpade normalavtal önskar teckna ett tidsbegränsat entreprenadavtal med en skorstensfejarmästare, föreligger inte hinder för detta. Kostnadsnivån i ett sådant avtal blir naturligen högre bland annat på grund av avskrivning av kostnader för investeringar och utbildning av personalen. Avtalsreglerna måste också anpassas och kompletteras, exempelvis beträffande återanställning av personal, överlåtelse av lokaler, utbildningsansvaret, eventuellt förtida upphörande av avtalet och reglering av ersättningar under avtalstiden.

En kommun bör ha rätten att själv bestämma om man vill teckna ett avtal enligt nu gällande normalavtal eller ett tidsbegränsat avtal. Det finns inga sakliga skäl för att staten skall bestämma en viss avtalsform.

Priskonkurrens vid utseende av ny skorstensfejarmästare

När en ny skorstensfejarmästare utses, föreligger för närvarande en konkurrens på kompetensmässiga grunder. Detta säkerställer de kvalitativa kraven på verksamheten. Priset i entreprenaden utgörs av den i förhandling mellan kommunförbundet och skorstensfejarmästarnas förbund centralt överenskomna taxan till vilken parterna är bundna genom klausul i entreprenadavtalet.

En priskonkurrens kan införas vid utseendet av ny skorstensfejarmästare exempelvis genom att anbudet på entrepenaden skall omfatta även vilket timpris/minutpris som skall appliceras på den taxemall som skall gälla för entreprenaden.

Konsekvenserna av ett sådant system blir en helt lokalt bestämd taxa. Taxenivån blir beroende av arbetsvillkoren i distriktet och dettas attraktivitet från andra synpunkter och av den vid tillfället rådande konkurrenssituationen.

Nu gällande entreprenadavtal

Utan att ha tillgång till bilaga 3 rörande konsekvenser för kommunerna om förslagen till en avreglering genomförs må framhållas.

Vid en eventuell lagstiftning om sotningsmonopolets avskaffande måste man som en i sista hand dominerande omständighet beakta regeringsformen 2 kap. 18 § om egendomsskydd, som lyder "Varje medborgare vilkens egen-

dom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag."

Uttrycket "annat sådant förfogande" har som framgår av förarbeten och litteratur en mycket vidsträckt innebörd och skulle vara tillämpligt på t.ex. ingrepp eller avskaffande av skorstensfejarmästarnas ensamrätt. Uttrycket ersättning för "förlusten" i bestämd form avser såsom också framgår av förarbeten och litteratur ersättning för hela förlusten, d.v.s. värdet i sin helhet skall ersättas, vederbörande skall hållas skadeslös.

Konklusion

Det är uppenbart att utredaren inte har kunnat ägna frågorna om sotningsverksamheten den omsorg och tid som dessa kräver. Det är lika uppenbart att frågorna om räddningstjänsten har krävt merparten av resurserna för utredaren. Kunskaperna om sotningsverksamheten och de brandtekniska förhållandena har varit klart otillräckliga. Konsekvenserna av förslaget har inte analyserats och belysts på ett godtagbart sätt. Förslaget leder till sämre effektivitet och ökade kostnader samt ett mycket försämrat brandskydd. Förslaget kan därför inte läggas till grund för ändringar.

Särskilt yttrande om sotningsverksamheten

av sakkunnige Anders Bergwall

Utredaren föreslår att det s.k. sotningsmonopolet skall avskaffas. Fastighetsägaren skall vara skyldig att se till att sotning utförs genom att anlita en entreprenör, som förutsätts verka i konkurrens med andra entreprenörer. Räddningsnämnden (motsvarande) i kommunen skall ansvara för att brandskyddskontrollen utförs i erforderlig omfattning. Enligt utredaren är fastbränsleeldning det område där en regelbunden tillsyn från samhället i första hand kan motiveras.

Eftersom utredaren anser att det är belagt att sotningen har en brandförebyggande betydelse i varje fall för fastbränsleanläggningar så är det enligt min mening viktigt att kunna konstatera att en genomgripande förändring av sotningsväsendet som det nu är fråga om inte leder till ett försämrat brandskydd. I det fortsatta reformarbetet måste den föreslagna ordningen preciseras i fråga om fördelningen av ansvar och skyldigheter mellan den staliga tillsynsmyndigheten, kommunen och den enskilde fastighetsägaren. I det sammanhanget får också olika modeller för författningsreglering av dessa ansvarsförhållanden prövas.

Kommittédirektiv

Översyn av formerna för den kommunala räddningstjänsten m.m.

Dir. 1993:30

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-25

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Björck, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att pröva om det kan göras möjligt för en kommun att bedriva räddningstjänst i entreprenadform. Dessutom skall utredaren se över vissa förhållanden kring tillämpningen av räddningstjänstlagstiftningen under beredskap och i krig inom statlig och kommunal räddningstjänst.

Utredaren skall vidare bl.a. bedöma sotningens brandförebyggande betydelse, pröva om en avreglering av den föreskrivna sotningen kan göras och om formerna för att utse skorstensfejarmästare kan förändras så att inslaget av konkurrens ökar.

Bakgrund

Konkurrenskommittén (C 1989:03) hade enligt tilläggsdirektiv (dir. 1991:41), som regeringen beslutade våren 1991, att överväga vissa frågor om förstärkt konkurrens i kommunal verksamhet. Kommittén, som överlämnade sitt betänkande till regeringen i november 1991, ansåg att genomförandet av en räddningsinsats var att betrakta som en serviceverksamhet och

därför borde gå att lägga ut på entreprenad. Bl.a. beslut om dimensionering av räddningskåren, kortaste insatstiderna inom olika områden och minsta antal övningstillfällen var dock enligt kommittén en obligatorisk uppgift för kommunen, som inte skulle kunna överlåtas till en annan.

Kommittén tog också upp vissa frågor kring sotningsväsendet och anförde att man som ett första steg i en avreglering borde pröva anbudsupphandling med bibehållet kommunalt ansvar för verksamheten. Enligt kommittén borde upphandlingsreglementet tillämpas när en extern skorstensfejarmästare anlitas. I ett andra steg i avregleringen av sotningsväsendet borde ett auktorisationssystem införas. Fastighetsägarna skulle då enligt kommittén få anlita olika konkurrerande företag för att utföra föreskriven sotning.

Regeringen behandlade i proposition 1992/93 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet de nu redovisade förslagen från konkurrenskommittén. Regeringen anförde i propositionen att det bör tillskapas en möjlighet för en kommun som så önskar att bedriva räddningstjänst i entreprenadform och att regeringen avsåg att låta tillkalla en särskild utredare med uppgift att förbereda erforderliga beslut av statsmakterna i frågan. Utredaren skulle också lämna förslag om hur ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästare skall kunna upphöra samt överväga om formerna för utseende av skorstensfejarmästare kan förnyas också på andra sätt för att öka inslaget av konkurrens. Regeringen anförde slutligen också att utredaren även borde överväga om det går att införa priskonkurrens och därvid belysa konsekvenserna av en sådan förändring.

Riksdagen (1992/93: SoU9, FöU 3y, rskr. 105) behandlade propositionen i december 1992. Försvarsutskottet ansåg i sitt yttrande i ärendet till Socialutskottet att utredaren vad gäller frågan om entreprenader inom räddningstjänsten måste få ett mera förutsättningslöst uppdrag än det som regeringen avsåg. Den första frågan som enligt Försvarsutskottet bör ställas är om en privat entreprenadverksamhet går att förena med kravet på samordning av befolkningsskydd och räddningstjänst, krigsorganisering av räddningstjänstens resurser samt myndighetsutövning i samband med brandskydd och utryckning.

Vad gäller sotningen delade Försvarsutskottet regeringens uppfattning att det bör övervägas hur nuvarande långvariga entreprenadavtal skall kunna ersättas, hur skorstensfejarmästare skall utses och hur ökad konkurrens kan införas i verksamheten. Vissa åtgärder borde enligt utskottet kunna grundas på frivillighet och ansvaret åläggas fastighetsägaren. Försäkringsbolagen borde i sammanhanget kunna få en nyckelroll genom att anknyta premier till brandförebyggande åtgärder och kontrollen av dessa. Försvarsutskottet ansåg att utredarens uppdrag också i denna del borde vara mer förutsättningslöst än vad som antyds i propositionen. En mer långtgående avreglering borde prövas och därvid hur myndighetsuppgiften – kontrollen av brandskyddet – kan tillgodoses. Likaså borde enligt utskottet en kritisk gransk-

ning ske av räddningstjänstlagens (1986: 1102) dispensförfarande för att en fastighetsägare själv skall få sota.

Socialutskottet delade Försvarsutskottets uppfattning och anförde att det utgick från att regeringen beaktar vad som anförts avseende den kommunala räddningstjänsten och anbudsupphandling inom sotningsväsendet utan något tillkännagivande därom.

Utveckling av den kommunala verksamheten inom Försvarsdepartementets ansvarsområde

Frågan om förnyelse av den kommunala verksamheten genom ökat inslag av konkurrens och entreprenad berör inom Försvarsdepartementets ansvarsområde den kommunala räddningstjänsten och sotningen. Båda dessa verksamheter är legala monopol, som innebär att ansvaret enligt lag endast kan åvila kommunen. Inom räddningstjänsten finns dock en möjlighet att lokalt samnyttja den beredskap som en industri håller för sitt eget skydd och att överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. För den föreskrivna sotningen finns möjlighet för kommunen att utse en skorstensfejarmästare som är egen företagare att utföra kommunens åligganden enligt räddningstjänstlagen. Flertalet kommuner använder sig av denna möjlighet. Skorstensfejarmästaren utses i dessa fall genom ett tillsättningsförfarande utan inslag av priskonkurrens. Det är praxis att uppdraget ges i form av ett långtidsavtal, dvs. att det upphör att gälla först när skorstensfejarmästaren uppnår 65 års ålder.

Enligt min uppfattning bör det också inom dessa båda områden nu skapas möjligheter till förnyelse och effektivisering genom att de nuvarande formerna för verksamheterna utvecklas. Detta bör ske med beaktande av det allmännas särskilda ansvar för frågor som avser medborgarnas skydd och säkerhet. Hithörande frågor bör bli föremål för en särskild utredning. Det bör utredas om det kan göras möjligt för en kommun som så önskar att genomföra räddningstjänsten i entreprenadform. En utgångspunkt bör härvid vara att kommunens ansvar för verksamheten inte förändras och att kraven på räddningstjänsten inte sänks. Innan en förändring av lagstiftningen görs i detta syfte, måste ett antal frågor övervägas.

En viktig fråga är hur integreringen av räddningstjänsten i fred och vid kris och krig kan säkerställas. Enligt 1992 års totalförsvarsbeslut (prop. 1991/92: 102, FöU 12, rskr. 337) kommer kommunerna att överta ansvaret för befolkningsskyddet och räddningstjänsten, civilförsvarsverksamheten, på lokal nivå, varvid beredskapen för kris och krig skall bygga på den organisation som finns i fred. Det är då angeläget att klarlägga hur en reform i den riktning som jag här angett påverkar de kommuner som kan komma att välja att bedriva sin räddningstjänst i entreprenadform.

Sotningen har sedan räddningstjänstlagen trädde i kraft år 1987 varit

föremål för en omfattande utredningsverksamhet. Statens räddningsverk har på regeringens uppdrag prövat behovet av sotning för olika typer av eldstäder och förbränningsanläggningar. Resultatet av dessa uppdrag har blivit att fristerna för sotningen har förlängts. Det finns trots detta en omfattande kritik från bl.a. fastighetsägare och kommuner mot såväl omfattningen av som formerna för verksamheten. Jag bedömer att det ännu inte finns ett tillfredsställande underlag för att fastställa sotningens verkliga betydelse för det förebyggande brandskyddet. Ett sådant underlag är enligt min uppfattning nödvändigt som utgångspunkt för fortsatta överväganden om hur sotningen skall bedrivas framöver.

Uppdraget

I räddningstjänstlagen och räddningsförordningen (1986:1107) finns bestämmelser om hur den kommunala räddningstjänsten skall vara organiserad. I varje kommun skall det således finnas en räddningskår som skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för. En kommun får emellertid komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår eller om att den senare kommunens räddningskår också skall svara för de uppgifter som ankommer på den förra kommunen.

Det bör nu närmare prövas om det är möjligt att medge en kommun att uppdra åt en entreprenör att hålla beredskap och svara för räddningsinsatserna. Om utredaren finner att detta är möjligt, skall han lägga fram förslag om formerna för en sådan entreprenadverksamhet och överväga behovet av ett särskilt prövningsförfarande när en kommun önskar övergå till entreprenaddrift.

Utredaren skall särskilt uppmärksamma frågan om hur gränsen skall kunna dras mellan de ledningsuppgifter och andra funktioner i räddningskåren som skall kunna överlåtas på entreprenören och de som bör stanna kvar hos befattningshavare inom kommunen. Räddningstjänsten innehåller ett mycket stort inslag av myndighetsutövning. En räddningsledare har under en insats långtgående befogenheter att göra ingrepp i annans rätt och att begära hjälp med lämpliga resurser från andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda. Utredaren skall undersöka om det finns risk för intressekonflikter eller jävsituationer om myndighetsutövning av detta slag utförs av en entreprenör. Det bör klarläggas om åtgärder av begränsande och kontrollerande slag behöver vidtas i detta sammanhang. Vidare skall möjligheterna att bibehålla ett nära samband mellan förebyggande åtgärder mot brand och andra olyckshändelser och den skadehjälpande verksamheten belysas.

En väl utvecklad och effektiv räddningstjänst i fred utgör en förutsättning för uppbyggnaden av en fungerande räddningstjänst vid beredskap och i krig. Statsmakterna har i samband med 1992 års totalförsvarsbeslut tagit ställning för att det inom den närmaste femårsperioden bör göras en integrering av beredskapsåtgärderna inom befolkningsskyddet och räddningstjäns-

ten med kommunernas förebyggande och skadehjälpande verksamhet i fred. Utredaren skall överväga vilka särskilda åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att entreprenörens resurser och organisation för räddningstjänsten står till förfogande för kommunen också vid beredskap och i krig samt vilka beredskapsförberedelser i fred som entreprenören kan åläggas.

I samband med att frågan om entreprenad i räddningstjänsten utreds bör också samarbetet mellan kommunerna på räddningstjänstområdet behandlas. Enligt räddningstjänstlagen har kommunerna skyldighet att samarbeta med varandra och med statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt lagen samt att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten. Innehållet i samarbetet och formerna för det bestäms av kommunerna själva. Utredaren skall kartlägga i vilken omfattning räddningstjänstlagens intentioner på detta område uppfyllts och, om han finner det befogat, föreslå ytterligare åtgärder från statsmakternas sida för att ett ökat samarbete skall komma till stånd.

Utredaren skall också behandla vissa frågor inom sotningsväsendet. Den föreskrivna sotningen, som är en del av samhällets förebyggande brandskydd, regleras i räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. Utredaren skall med utgångspunkt från det underlag som Statens räddningsverk på regeringens uppdrag tagit fram och de kompletteringar han finner erforderliga göra en bedömning av sotningens brandförebyggande betydelse. Bedömningen skall i första hand avse oljeeldade anläggningar och imkanaler. Det bör i detta sammanhang prövas i vilken utsträckning en avreglering kan göras t.ex. genom att ansvaret för delar av den föreskrivna sotningen övergår från kommunen till fastighetsägaren. Möjligheten att öppna för en samordning av sotningen och funktionskontrollen av ventilationssystem enligt förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem bör också undersökas.

Tillvägagångssättet när en kommun utser skorstensfejarmästare bör ses över i syfte att öka inslaget av konkurrens. Utredaren bör överväga om det går att införa priskonkurrens i detta sammanhang och belysa konsekvenserna av en sådan förändring. Utredaren skall föreslå hur ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästarna skall upphöra.

I räddningstjänstlagen finns bestämmelser om ansvaret för de olika delarna av den statliga räddningstjänsten. Bestämmelserna gäller såväl i fred som vid beredskap och i krig. Luftfartsverket har i en skrivelse till regeringen påpekat att verket saknar resurser för att bedriva flygräddningstjänst i krig eller efter order om allmän mobilisering. Utredaren bör se över tillämpningen av räddningstjänstlagen vid beredskap och i krig i första hand vad avser den statliga räddningstjänsten men även i fråga om den kommunala räddningstjänsten och beträffande länsstyrelsens uppgifter. Härvid bör även frågan om avgränsning till annan lagstiftning för totalförsvarets civila del behandlas.

Utredaren skall lämna förslag till erforderliga författningsändringar.

Arbetets bedrivande

Utredaren bör redovisa sina överväganden och förslag senast den 30 april 1994. Regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984: 5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988: 43) skall beaktas.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976: 119) – med uppdrag att bl.a. se över om inslaget av entreprenad och konkurrens inom räddningstjänsten och sotningsväsendet kan öka,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren,

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Kommunal räddningstjänst i Danmark och Finland

1. Danmark

Inledning

Brandväsendet i Danmark regleras av den nya beredskapslagen som trädde i kraft den 1 januari 1993. Den ersätter bl.a. 1960 års brandlag. Brandväsendet sorterar numera under Inrikesdepartementet och Beredskapsstyrelsen är den nya centrala myndigheten.

Det åvilar varje kommun att upprätthålla ett brandväsende som är kapabelt att genomföra ett ändamålsenligt räddnings- och släckningsarbete. Med detta avses släckning av brand samt insats vid olycka med farligt gods.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens brandväsen. Borgmästaren är enligt lag ordförande i kommunens räddningsnämnd. Kommunen kan uppfylla sina förpliktelser att hålla ett författningsenligt brandväsende på något av följande sätt.

a. Eget kommunalt brandväsende
b. Överenskommelse med grannkommun
c. Överenskommelse med frivilligt brandvärn
d. Överenskommelse med ett "statsligt beredskapscenter" – Beredskapskorpset
e. Överenskommelse med Falcks Redningskorps A/S

Beredskapskorpset är den statliga civilförsvarsberedskap som organiseras i fred med värnpliktig personal, vilken får utbildning och övning för att i första hand kunna hjälpa kommunerna vid större olyckor men som alltså även kan ansvara för kommunal räddningstjänst.

Falcks Redningskorps A/S är ett privat företag, grundat 1906 som en räddningsorganisation. Bolaget har sedan 1921 ingått avtal med kommuner om brandsläckning. Företaget uppfyller de krav som ställs på ett kommunalt brandförsvar.

Dimensioneringsregler

Brandförsvaret i de danska kommunerna är dimensionerat efter mycket detaljerade föreskrifter. De senaste är justitieministeriets cirkulär nr 158 av den 15 september 1991 – "Cirkulaere om retningslinier for brandvaesenernes beredskap og materiel". Några nya föreskrifter har, när detta skrivs, inte fastställts efter den nya beredskapslagens ikraftträdande 1993–01–01. Kraven på brandväsendets organisation och utrustning är relaterat till det antal människor som bor i utryckningsområdet – inte till någon del av riskerna i övrigt – enligt följande.

Mindre än 20 000 invånare	1 släckningståg
20 000–30 000 invånare	1 släckningståg samt minst en automobilspruta 8
30 000–50 000 invånare	2 släckningståg
50 000–60 000 invånare	2 släckningståg samt minst en automobilspruta 8
60 000–100 000 invånare	3 släckningståg

I områden med mer än 100 000 invånare fastställes brandväsendets storlek efter närmare värdering i varje enskilt fall. Detta gäller särskilt Stor-Köpenhamn, där avstånden mellan brandstationerna är så små att flera stationer kan nå fram till en brandplats inom den stipulerade tiden.

Ett släckningståg skall bestå av två eller tre fordon beroende på geografiskt område – stad eller landsbygd. Bemanningen skall minimum vara 1 lagledare och 7 man men får för två och tre släckningståg samt för ett släckningståg i utryckningsområden med färre än 8 000 invånare minskas till 1 lagledare och 5 man per tåg. Insatsen på brandplatsen leds av en insatsledare som alltid är kommunanställd och som kör till platsen i ett eget fordon. Insatsledaren är alltså kommunanställd även i de kommuner som skrivit avtal med Falcks Redningskorps A/S.

Det finns två olika typer av "basbilar" i Danmark – Automobilspruta 8 och 16, där automobilspruta 16 är den större modellen. Fordonens utrustning är bestämd in i minsta detalj.

I områden där utryckningstiden överstiger 10 minuter skall kommunen inrätta brandkretsar. I varje brandkrets skall det finnas en beredskapsstyrka bestående av en brandfogde och tre till fem man. Styrkan skall utrustas med handbrandsläckningsutrustning. Kan utryckningstiden 10 minuter inte hållas till områden med tätare bebyggelse skall beredskapsstyrkan utrustas med motoriserad materiel. Är utryckningstiden mer än 15 minuter i områden med spridd bebyggelse gäller samma krav.

Krav på heltidskår finns bara för brandstationer i utryckningsområden med mer än 100 000 invånare. Första släckningståget skall kunna lämna brandstationen inom 60 sekunder.

I övrigt krävs endast deltidsanställd personal. Förutsättningen är dock att förstastyrkan vid varje tillfälle – bemannad med 1 lagledare och 7 man – kan rycka ut från brandstationen inom 5 minuter efter larm samt att utryckningstiderna 10 respektive 15 minuter till områden med tätare respektive spridd bebyggelse kan innehållas.

I Sönderjylland är allt manskap frivilligt och oavlönat enligt tysk modell.

I särskilda fall kan förstastyrkan bemannas av en kombination av hel- och deltidsanställd personal. Heltidspersonalen skall då bestå av minst 1 lagledare och 3 man och deras anspänningstid skall vara maximalt 60 sekunder. Denna styrka räcker för att rökdyka enligt de danska bestämmelserna. I praktiken skiljer det inte mellan svenska och danska bestämmelser när det gäller minimistyrka för rökdykning eftersom den kommunanställde insatsledaren också skall räknas in i den danska styrkan som då blir 1 + 1 + 3. Den deltidsanställda personalen skall kunna rycka ut inom 5 minuter efter larm.

Insatsledaren skall kunna inställa sig på en brandplats – var helst i kommunen – inom 10 minuter i områden med tätare bebyggelse och inom 15 minuter i övriga områden. Insatsledaren bör anlända till brandplatsen före släckningståget.

Entreprenader

Falcks Redningskorps A/S sköter brandförsvaret i ungefär hälften av Danmarks kommuner medan resten har brandförsvar i egen regi. Företagets marknadsandel är mycket stabil och den årliga förändringen är ett par kommuner som går in i och lika många som går ut ur samarbete med bolaget.

Företagets starka ställning i Danmark är historiskt betingad. År 1921 började man erbjuda landsbygdskommuner att för deras räkning bedriva brandförsvar och bygga brandstationer. Det fanns på den tiden inte något krav på brandförsvar på landsbygden som det fanns i köpstäderna och skyddet var följaktligen mycket dåligt. Bolaget började – efter det att man tagit över ansvaret för samtliga ambulanstransporter utanför Köpenhamnsområdet – en mer aggressiv bearbetning av kommunerna. En reaktion på företagets sätt att arbeta kom från de danska försäkringsbolagen, vilka av

tradition lämnat kommunerna ekonomiska bidrag till brandförsvarsverksamheten. 1952 utarbetades därför nya regler för brandväsendet. De drogs upp av kommunförbundet i samverkan med försäkringsbolagen och blev de första dimensioneringsreglerna inom dansk kommunal räddningstjänst.

Den danska staten var inte involverad och blev det heller inte förrän Danmark gick med i EG. Staten antog de regler som funnits sedan 1952 och började agera. Bl.a. kunde staten inte acceptera att Falcks Redningskorps A/S tog över kommunal verksamhet genom att lägga rena underbud på brandväsendet i en kommun. Detta har lett till att kommunförbundet och Falcks Redningskorps A/S numera i regelrätta förhandlingar fastställer vad räddningstjänsten skall kosta enligt gällande dimensioneringsregler. Önskemål därutöver blir automatiskt en förhandlingsfråga mellan den enskilda kommunen och bolaget.

Konkurrensförhållandet mellan kommunal räddningstjänst och Falcks Räddningscorps A/S.

Kommunerna är fria att välja om de vill ha brandförsvaret i egen regi eller anlita Falcks Redningskorps A/S. Den hårt drivna standardiseringen har lett till att dimensionering av personalstyrka och utrustning är given på förhand. Därtill är priset per enhet förhandlat mellan Kommunförbundet och Falcks Redningskorps A/S. Dessutom finns det färdiga standardavtal. Slutligen skall alla avtal godkännas av Beredskapsstyrelsen.

Det är viktigt att poängtera att Falck aldrig kan ta över kommunens myndighetsansvar för räddningstjänsten utan bara enligt avtal tillhandahålla erforderliga, kontrakterade resurser inom stipulerad tid. Det är den kommunanställde insatsledaren/brandinspektören som alltid har befälet på brandplatsen och som bär myndighetsansvaret.

Det är också kommunen som genom de kommunanställda brandinspektörerna/insatsledarna bär det fulla ansvaret för det viktiga förebyggande brandskyddsarbetet och som ansvarar för att kopplingen mellan förebyggande och undsättande verksamhet sker på bästa sätt.

Insatsledaren/brandinspektören kan inte påverka den direkta arbetsledningen av Falcks personal när det inte är insats. Hans möjligheter inskränker sig till att kontrollera att rätt styrka är på rätt plats i rätt tid vid larm. Larm iscensätts därför då och då för att kontrollera gällande avtal.

Den konkurrens som finns i Danmark är **inte priskonkurrens utan kvalitetskonkurrens**.

Det danska systemet skulle **inte** fungera om det fanns **mer än ett alternativ** till kommunal drift. Gunnar Haurum, rektor på Beredskapsstyrelsens Brandskola och den som i mångt och mycket format det danska systemet, är mycket bestämd på den punkten.

Kommunbesök

Det visar sig, när det gäller de kommuner vi besökte – nämligen Kolding, som har Falcks som entreprenör, och Fredericia, som har egen heltidsbrandkår – att det inte i första hand är på grund av konkurrensskäl som man valt det ena eller det andra alternativet.

Koldings kommun

Koldings kommun gick över till entreprenaddrift i början av 1970-talet. Initiativet togs av Falcks Redningskorps A/S som erbjöd sig att sköta verksamheten till ett pris som understeg kostnaden för kommunens dåvarande brandförsvar.

Kommunen har ett med en grannkommun gemensamt brandförsvar. Det bor 65 000 människor i utryckningsområdet. Kostnaden för undsättningsverksamheten enligt nu gällande avtal är fem miljoner danska kronor inklusive kostnaderna för de särskilda tillägg som kommunen önskat sig, bl a rökdykarradio. Dessutom bör kostnaderna, 3–4 miljoner danska kronor – för kommunens administration, förebyggande brandförsvar, samt beredskapsansvar i fred och krig läggas till.

Vid larm rycker fyra heltidsanställda – en lagledare och tre man – ut inom 60 sekunder. De följs sedan av en deltidsstyrka enligt dimensioneringsreglerna.

Kommunen har inga andra ambitioner med sitt inhyrda brandförsvar än att rätt styrka skall rycka ut och utföra det räddnings- och släckningsarbete som skall kunna utföras. För detta betalar kommunen en viss summa pengar och det finns inget utrymme för diskussioner om t ex personalutnyttjande eller materialanskaffning. Intresset från den politiska ledningen att följa upp hur Falcks sköter sig är svalt enligt kommunens beredskapsdirektör John Bejerholm.

Falcks Redningskorps A/S har ett 20% försprång framför kommunerna. Deras personal tjänstgör 106 arbetspass per år. Den kommunanställda personalen skall enligt avtal göra 86 arbetspass per år. Dessutom är det enligt beredskapsdirektören lättare för Falcks att utnyttja personalen till andra arbetsuppgifter.

Beredskapsdirektören anser vidare att brandförsvaret i Kolding är av god dansk kvalitet men att kommunalt brandförsvar skulle vara bättre. "Falcks närvaro på marknaden har visserligen bidragit till att hålla nere kostnaderna men också, och alldeles särskilt, att hålla nere standarden på danskt brandförsvar."

I ett förslag till nytt avtal med löptiden 10 år tar man upp frågan om förberedelser i fred inför beredskap och krig. Avtalstexten talar om att Falcks medverkar i kommunens beredskapsförberedelser och skall ställa upp

med personal och materiel i den omfattning som krävs samt att man skall deltaga i den utbildning och övning som är nödvändig. Falcks skall dessutom sköta underhåll av den statliga materiel som beredskapsstyrelsen ställer till kommunens förfogande. Naturligtvis talar texten även om den ekonomiska ersättning som skall utgå om uppgifterna skall utföras utom ordinarie arbetstid.

Att avtalstiden är satt till 10 år beror enligt John Bejerholm på att Falcks vill uppföra en ny centralverkstad vid sin brandstation samt avser öka antalet arbetsplatser med sammanlagt 14 stycken. Beredskapsdirektören gör också den kommentaren apropå Falcks medverkan i kommunens civilförsvar "Det är standardtext av mer teoretisk art eftersom en kommun av Koldings storlek nödvändigtvis måste ha sin egen civila beredskap".

Fredericia kommun

Fredericia har ett kommunalt brandförsvar. Organisationen följer dimensioneringsreglerna. Precis som i Kolding rycker förstastyrkan – en lagledare och tre man – ut på 60 sekunder. De följs sedan av en andrastyrka enligt egen konstruktion. Gårdagens förstastyrka, som har bakjour, rycker ut förstärkt med 2 deltidsanställda brandmän.

Trots att Fredericia är en av Danmarks mest riskutsatta städer styr antalet invånare i släckningsomradet – 51 700 – dimensioneringen. Helt enligt gällande regler. I Fredericia finns bl.a. raffinaderi, oljehamn, gödselmedelsindustri, gasol- och ammoniaklager. Raffinaderiet har visserligen en egen brandstyrka på 10–12 man och gödselmedelsindustrin kan ställa upp med 6–8 personer men ändå. Politikerna med borgmästaren i spetsen är väl insatta i kommunens riskbild men de vill inte att brandförsvaret skall kosta mer än det gör.

Brandförsvaret arbetar därför aktivt med att försöka minska den direkta skattefinansieringen av verksamheten. Man reparerar bilar, egna och andra förvaltningars. Man är serviceverkstad åt sig själv och övriga förvaltningar när det gäller kommunikationsradioapparater samt förväntar sig att skriva avtal med ett stort danskt radioföretag om att sköta deras serviceåtaganden för alla boende och verksamma i Fredericia kommun. Vidare kör man skolbuss/taxi och sköter färdtjänst för olika förvaltningar samt försäljning av och service på handbrandsläckare. Man har egen vaktcentral som hjälper till med övervakning av hemtjänstpatienter, tar emot larm av skilda slag samt sköter transportledning av kommunens fordon. Dessutom ställer man gratis upp med att stänga offentliga toaletter, hissa och hala flaggor, hjälper till med bevakning för kommunens gatukontor, övervakar larm från reningsverk och offentliga hissar samt ger konsultationer till skolor, institutioner m.fl. inrättningar om inbrotts- och brandlarm. Kommunen sparade cirka 750 000 kronor 1992.

Man anser att man har ett bra brandförsvar. Personalen och cheferna är positiva, är beredda att bjuda på sig själva, är beredda att jobba mer än gällande arbetstid. Kort sagt man är stolt över sitt brandförsvar.

Samverkan med Falcks Redningskorps A/S är man inte särskilt intresserade av när det gäller rena brandförsvarsuppgifter. Man tar hellre hjälp av andra grannkommuner än Kolding, eftersom man anser att Falcks tar äran åt sig av det andra gör. Falcks försöker också sälja sina andra tjänster samtidigt som man hjälper till att släcka en brand, t ex restvärdesskydd. En förklaring till detta kan vara att Falcks har ett mycket gott rykte hos den danska allmänheten, vilken i gemen tror att det är Falcks som släcker alla bränder i Danmark.

Sammanfattningsvis kan man säga att valet mellan egenregi och Falcks är beroende av inställningen till räddningstjänst inom kommunledningen. Om man ser räddningstjänsten som en resurs i den kommunala förvaltningen, som kan utvecklas till att användas till olika serviceuppgifter och inte bara sådant som har med räddningstjänst att göra, kan detta leda till att man väljer egenregi. Om man däremot ser räddningstjänst som någonting "nödvändigt ont", som bör kosta så lite som möjligt väljer man "Falckslösningen". Detta under förutsättning att man överhuvud taget väljer. Traditionens makt verkar stark.

2. Finland

Inledning

Den kommunala räddningstjänsten i Finland regleras av lagen om brand- och räddningsväsendet 4.7.1975/559. Till brandväsendet hör enligt lagens 1. § förebyggande brandskydd, vars syfte är att på förhand hindra att elden kommer lös eller att underlätta brandsläckning eller att begränsa brand och att avvärja därmed förenad fara, samt släcknings- och andra åtgärder i samband med eldsvåda. Till räddningsväsendet hänförs sådana åtgärder med anledning av explosionsolycka, oljeskada, ras, trafikolycka, gas- eller vätskeläckage, översvämning, störtregn eller därmed jämförlig olycka eller naturtilldragelse, vilka företas för att rädda offer och avvärjande eller begränsande av förorsakade skador eller uppkommen fara och vilka ändamålsenligt kan ombesörjas på åtgärd av brandväsendets myndigheter.

Brand- och räddningsväsendet sorterar under inrikesministeriet som biträds av en delegation för brand- och räddningsväsendet. Länsstyrelserna dirigerar och övervakar verksamheten inom länet, vilket bl.a. innebär att de skall tillse att det finns en tillräcklig beredskap i varje kommun och att det upprättas samarbetsplaner. Länsstyrelserna utser brandchefer för samarbetsområdena, s.k. regionbrandchefer. Det finns sammanlagt 57 samarbetskretsar.

Finland har ca fem miljoner invånare fördelade på elva län och ett landskap – Åland – eller på 455 kommuner. De fem största kommunerna har sammanlagt mer än en miljon invånare. De minsta kommunerna har cirka 200 invånare. Medelkommunen har mindre än 10 000 invånare. Samverkan är alltså nödvändig.

Enligt nuvarande lagstiftning skall varje kommun ha en brandnämnd, om man inte överlåtit brand- och räddningsväsendet på annan kommun, då man i stället är representerad i den kommunens räddningsnämnd. Sak

samma gäller brandchef. Cirka 80 av Finlands kommuner deltar i ett försök med frikommuner, vilket bl a innebär att de kommunerna har möjlighet att själva besluta om sin organisation, nämnder m.m. Frikommun behöver t.ex. inte länsstyrelsens tillstånd före beslut om gemensam brandkår eller räddningschef. Ett kriterium måste uppfyllas – att hålla en tillräcklig beredskap.

Aktionsberedskap

En tillräcklig beredskap definieras utifrån den riskanalys och den riskindelning av varje kommun som skall göras. I riskanalysarbetet skall man beakta "kommunens invånarantal, graden av tätbebyggelse, byggnadssättet, risken för skogsbrand, för personsäkerheten riskfyllda anläggningar, industrier, upplagsområden och trafiken samt möjligheterna till oljeskador ävensom andra omständigheter som medför risk för olyckor eller brand" (16 § lagen om brand- och räddningsväsendet).

1993-01-01 trädde "Anvisning om kommunala brandkårers aktionsberedskap" i kraft. Anvisningen, som har formen av föreskrift, är framtagen med syftet att "ge grunderna för en framgångsrik verksamhet vid räddningskårernas brådskande räddningsuppgifter genom effektivt utnyttjande av befintliga resurser". Bakgrunden är att en del av räddningskårerna var alltför återhållsamma med att sätta in tillräckligt med resurser för att vara riktigt framgångsrika och med större skador som följd.

Har man personal, materiel m.m. så skall den utnyttjas. Denna uppfattning delades av ministeriet och räddningscheferna i de större kommunerna innan anvisningarna fastställts.

Grundenheten inom räddningskårens räddningsverksamhet utgörs av **räddningsenheten**, sex personer – en ledare och fem manskap – som självständigt skall kunna klara av mindre uppgifter. För utförande av släcknings- och räddningsuppgifter skall räddningskårernas enheter formeras i utryckningar enligt följande.

– **delutryckning** – en räddningsenhet samt i alarmeringsanvisningarna eventuellt fastslagna förstärkningar. Chef är enhetens befäl. Alarmeras till små begränsade situationer, vid vilka varken många människor eller stora egendomsvärden är i fara. Något hot att olyckan skall sprida sig föreligger inte heller.

– **grundutryckning** – en ledare och tre räddningsenheter (1+3+15=19) samt eventuellt fastslagna förstärkningar. Jourhavande brandmästare i den kommun där olyckan skett fungerar normalt som chef. Det bör vara ett befäl i huvudtjänst – heltidsanställt – som leder grundutryckningens insats. Larmas när man av innehållet i nödanmälan eller slaget av objekt kan sluta sig till att inte delutryckning räcker till – olyckor där många människor är i fara eller där betydande egendomsvärden är hotade. Vid brand är grundutryckningens mål att begränsa branden till ett rum eller till högst en brandtek-

nisk sektion t.ex. bostadsbyggnad med flera lokaler, utställnings- eller samlingslokal, butik.

– **regionutryckning** – en ledare och tre grundutryckningar (1+3+9+45=58) samt eventuellt fastslagna förstärkningar. Brandchefen i den kommun där olyckan inträffat är normalt ledare för insatsen eller annan person som är chef för kommunal brandkår om inte kretschefen eller hans ställföreträdare börjat leda insatsen. Larmas till situationer vid vilka en storolycka kan utvecklas och vid vilka en grundutryckning på grundval av riskanalysen troligen inte räcker till. Regionutryckning larmas alltid då ett stort antal människor är i fara eller då en brand eller annan olycka har spritt sig eller hotar att sprida sig från en brandteknisk sektion till en annan. Sådana objekt är vård-, service-, undervisnings- eller straffanstalt, storbutiker eller varuhus, storindustri, flygolycka med passagerarflygplan m.fl. liknande stora objekt eller händelser.

Befälsjour eller befälsberedskap för grund- och regionutryckning kan skötas i samarbete mellan flera kommuner.

Räddningsstyrkornas beredskapstider beror på den risknivå som fastställts enligt riskanalysen.

– Inom **riskområde 1** skall räddningsverksamheten inledas på olycksplatsen inom **6** minuter efter larm. Grundutryckning i sin helhet skall fås till olycksplatsen inom 20 minuter. Till riskområde 1 hör tätt bebyggda, vidsträckta och livligt trafikerade stadscenter som innehåller stora byggnader med många våningar, där sannolikheten för en olycka är stor och där olyckor är möjliga som äventyrar en stor mängd människoliv eller hotar speciellt stora egendoms-, miljö- eller kulturvärden. Till detta riskområde hör större städers centrala tätorter.

– Inom **riskområde 2** skall räddningsverksamheten inledas på olycksplatsen inom **10** minuter efter larm. Grundutryckning i sin helhet inom 20 minuter. Till riskområde 2 hör områden inom vilka olyckor är möjliga som äventyrar en stor mängd människoliv eller hotar stora egendoms-, miljö- eller kulturvärden. T ex ett tätt byggnadsbestånd där det är möjligt att en brand kan sprida sig från "byggnader till andra", större anstalter, stora samlingslokaler, stor trafiktäthet med stor olycksrisk.

Inom **riskområde 3** inom **20** minuter efter larm. Grundutryckning i sin helhet inom 30 minuter. Till sådana områden hör bebodda områden inom vilka det finns enskilda bosättningar, vidsträckta byatätorter eller bosättningsenheter samt livligt trafikerade trafikleder.

Inom **riskområde 4 – längre tid** än 20 respektive 30 minuter. Hit hör obebodda områden samt områden inom vilka enskilda bosättningar förekommer glest.

Räddningskårernas organisation

Det finns totalt cirka 19 500 personer som är engagerade i kommunal räddningstjänst. Av dessa är ca 4 500 heltidsanställda, ca 5 000 deltidsanställda och resten – ca 10 000 – frivilliga.

Totalt finns det 61 stycken heltidskårer med en utryckningsstyrka på minst 1 + 3 man. Den största kåren – Helsingfors – har en vaktstyrka på 80 personer fördelad på åtta brandstationer. I styrkan ingår också ambulanspersonal.

En normalkommun har fyra till åtta befattningshavare i dagtjänst. Dessa sysslar dock inte med bara brandförsvar utan ansvarar också för civilförsvarsverksamheten i kommunen.

Flera kommuner har två brandmän på heltid i vaktstyrkan. Övriga är deltidsanställda. Utryckningstid (anspänningstid) fem minuter.

I cirka 200 av Finlands kommuner är en frivillig brandkår kommunens förstastyrka med en utryckningstid på fem minuter. Nästan alla kommuner i landet har frivilligpersonal som andra eller tredje styrka. Att det finns så mycket frivillig brandpersonal i Finland är historiskt betingat. Under den ryska tiden var den frivilliga brandkåren, som byggdes upp enligt tysk modell, nästan den enda föreningsverksamhet som tilläts av de styrande. Härigenom kom föreningarnas verksamhet att omfatta alla de slag av föreningsliv och brandkårsföreningarna blev därför den naturliga samlingspunkten i samhället. Det finns i dag cirka 650 frivilliga brandkårsföreningar runt om i landet. De frivilliga brandkårerna kallas också avtalsbrandkårer eftersom kommunerna skriver avtal med dom om tjänstgöring. Dessutom är det vanligt att kommunen svarar för arbetsgivaransvar och administration.

Utbildning.

Staten ansvarar för utbildning av hel- och deltidsanställd personal samt av befäl i frivilligkårerna vid två olika skolor, Räddningsinstitutet i Esbo, som sköter befälsutbildningen, och räddningsskolan i Kuopio som utbildar räddare (brandmän) och brandförmän.

Räddare går 18 månaders – i realiteten 57 veckor – utbildning samt har två månaders praktik. De frivilliga och deltidsbrandmännen går sex kortare kurser på sammanlagt fem veckor.

Brandförmännen, som inte räknas som befäl, har två års arbete bakom sig som brandman innan de går utbildning i 12 månader.

Brandmästaren, den lägsta befälsgraden, måste för att bli antagen till 18 månaderskursen antingen ha tjänstgjort som brandförman i två eller tre år eller avlagt en högre examen, t.ex. byggnadsingenjör eller högskola. Det finns ingen brandingenjörsutbildning. För att bli brandchef krävs genomgången brandmästareutbildning samt de tilläggskrav som varje kommun har möjlighet att ställa, t.ex. byggnadsingenjörs- eller högskoleutbildning.

Frivilligkårernas befäl går en enhetschefskurs. Kårcheferna får dessutom en två veckors chefskurs.

Länsstyrelsen i Åbo och Björneborgs län.

Länet består av 87 kommuner. Befolkningen i kommunerna varierar från ca 220 till 160 000 i Åbo stad. Medelkommunen i länet har ca 4 500 invånare.

Länet är indelat i åtta stycken samarbetsområden med var sin region-brandchef. Totalt finns 147 brandkårer. 11 av kommunerna har heltidskårer, 9 har deltidskårer med någon eller några heltidsanställda och de 67 övriga kommunerna har frivilligkårer. Totalt kan man i länet sätta in inte mindre än ca 1 500 brandmän inom 30 minuter efter larm.

Samarbetet inom länet har kommit så långt att 14 kommuner delar på sex brandchefer och 13 kommuner delar på sex brandförsvar. I sammanlagt 23 kommuner sköter fem personer chefsberedskapen. I mer än hälften av de 87 kommunerna arbetar man med ökad samverkan. I Åbo-området arbetar fem kommuner med att bilda ett gemensamt brandförsvar för att sänka kostnaderna och rationalisera verksamheten.

Dragsfjärds och Pargas kommuner.

Dragsfjärd är en skärgårdskommun belägen på Kimitoön. Ytan är 1 170 km^2 varav 244 är land. Invånartal 3 889. Sommartid ca 3–4 gånger större. På ön finns ytterligare två kommuner. Det sammanlagda befolkningstalet på ön är 8 100 personer.

Brandchefen är heltidsanställd med uppgift att också vara befolkningsskyddschef. Hans ställföreträdare är en arvoderad vikarie som har chefsutbildning som frivillig brandman. Dessutom har man en redskapsskötare som är arvodesanställd. Samtligt manskap, 23 stycken, är frivilliga med fem minuters utryckningstid. Under veckosluten, lördagar och söndagar, tjänstgör tre brandmän i en beredskapsstyrka. Ca 30 utryckningar per år.

För att klara de nya kraven krävs att man samarbetar. Sedan tidigare har man en gemensam befälsjour som fem personer delar på. En utredning, som dock förkastats, föreslog gemensam räddningsnämnd och gemensamt brandförsvar med tre heltidsanställda och med samtliga frivilligkårer kvar.

Pargas är en större skärgårdskommun. Brandförsvaret har 1 + 4 heltidsanställda i beredskap på stationen i Pargas trots att man bara har 60 utryckningar per år men tack vare att brandförsvaret sköter ambulanstransporterna med ca 1 000 uppdrag per år så klarar man den ambitionsnivån. Dessutom finns det två frivilligkårer i kommunen som kan ställa upp med vardera 1 + 4 man inom 10 minuter. Man är inte klar med sin planering enligt de nya anvisningarna men det finns bara en väg att ta förstärkning ifrån – från fastlandet och den närmsta kommunen där. Problemet här, precis som för Dragsfjärd, är att i grannkommunen är finskan huvudspråk.

Brandförsvaren i de två kommunerna omsätter ungefär 1 % av respektive kommuns budget, detta stämmer väl överens med genomsnittet i Finland.

Sammanfattning.

Den nya anvisningen om kommunala brandkårers aktionsberedskap har i huvudsak mottagits positivt. Den kritik som framförts har handlat om dels att kostnaderna kommer att stiga, dels att vissa chefer blir av med en del av sina befogenheter i samband med utökad samverkan.

Anvisningarna innebär en viss kostnadsökning initialt men på sikt så räknar man med att spara pengar dels personalkostnader men framförallt – och det var också det som var bakgrunden till anvisningen – kommer man att rädda större värden än tidigare i och med att man larmar ut tillräckligt med personal i ett mycket tidigt skede. Man försöker helt enkelt att alltid vara i förhand. En viktig faktor, som gör att man kan kräva utlarmning av stora styrkor i ett intialskede – innan man vet om de kommer att behövas – är det stora antalet frivilligkårer. En frivillig brandstyrka kostar i stort sett inte mer än fordonskostnaden att larma ut.

Det är vidare väsentligt att hålla i minnet att de finska kommunerna är så små att det i många fall – kanske de flesta – är omöjligt för en kommun att bära den börda som ett i förhållande till riskbilden rätt dimensionerat, utbildat och välutrustat kommunalt brandförsvar innebär.

Mer än hälften av kommunerna har påbörjat ett samarbete enligt anvisningarna. Cirka 50 kommuner har samarbetsavtal. Målet är att så många kommuner träffar avtal enligt anvisningen innan år 1995 är slut att deras yta motsvarar 75 % av Finlands yta. Slutmålet är att 80–90 % av ytan skall täckas.

Flera småkommuner har uttryckt en önskan att bli befriade från sitt kommunala räddningstjänstansvar. Det finska kommunförbundet har intagit en negativ inställning till en överföring av uppgiften till staten. Statsrådet har gett ministeriet i uppdrag att utreda frågan.

Skorstensfejarmästarnas rättsliga ställning enligt lag och avtal

Inledning

I denna bilaga analyseras de rättsliga konsekvenserna för kommunerna och skorstensfejarmästarna av att sotningsverksamheten avregleras och sotningsmonopolet avskaffas. Analysen inriktas i första hand på de normalavtal som utarbetats av Svenska Kommunförbundet och Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR) och som i flera fall gäller mellan kommunerna och skorstensfejarmästarna. För att kunna förstå och tolka avtalen rätt är det emellertid nödvändigt att göra några rättshistoriska återblickar.

Frågan om skorstensfejarmästarnas ställning har utretts tidigare. Utredningen (C 1973:04) för översyn av frågan om skorstensfejarmästarnas ställning avgav år 1976 betänkandet (Ds Kn 1976:4) Sotningsväsendets organisation och driftsform. Betänkandet innehåller en grundlig redogörelse för den rättsliga utvecklingen på sotningens område med särskild inriktning på skorstensfejarmästarnas ställning. Den närmast följande beskrivningen av den rättsliga utvecklingen bygger i allt väsentligt på redogörelsen i betänkandet.

Rättshistorisk återblick

Återblicken kan lämpligen ta sin början vid 1874 års brandstadga för rikets städer (1874:26). Stadgan innehöll ett fåtal regler om sotning. I den föreskrevs att för varje stad skulle finnas en brandordning som skulle antas av fullmäktige och fastställas av länsstyrelsen. Brandordningen skulle ha bestämmelser bl.a. om sotningsfrister och om skyldighet att lämna sotare fritt tillträde till byggnad. Vidare föreskrevs i stadgan att det i stad skulle finnas

erforderligt antal sotare. Dessa skulle antagas och entledigas av polismyndigheten. Taxa för sotare var inte obligatorisk, men om taxor förekom skulle dessa beslutas av stadsfullmäktige och underställas länsstyrelsens prövning.

Det bör anmärkas att skorstensfejaryrkets utövning i stad inte omfattades av 1864 års näringsfrihetsförordning (1864: 41). Förordningen innehöll redan från början en undantagsbestämmelse i detta hänseende (8 §) och bestämmelsen kvarstod till dess att förordningen upphävdes genom lag (1968: 552).

År 1923 antogs en ny brandstadga (1923: 173). Genom stadgan anförtroddes förvaltningen av brandväsendet åt en särskilt utsedd brandstyrelse eller annan kommunal förvaltningsmyndighet. Den nya stadgans reglering av sotningsväsendet var mera detaljerad. En stad skulle i fortsättningen indelas i sotningsdistrikt och indelningen skulle anges i brandordningen. För varje distrikt skulle finnas en "anställd" yrkesutbildad skorstensfejare (16 §). För att vinna anställning som skorstensfejare fordrades fackskoleutbildning och viss tids erfarenhet i yrket (17 §).

Om tillsättning och entledigande av skorstensfejare föreskrevs följande (18 §).

Då skorstensfejarbefattning är ledig, skall kungörelse därom införas i allmänna tidningar. Efter ansökningstidens utgång utfärdar den i 4 § avsedda myndigheten förordnande för den av de sökande, som prövas vara lämpligast.

Finner nämnda myndighet skorstensfejaren icke vidare vara lämplig för befattning, må han därifrån entledigas.

Förarbetena till stadgan ger inte någon vägledning om hur man närmare tänkte sig skorstensfejarnas ställning. Brandskyddskommissionen framhöll i betänkandet bara att det på grund av sotningsbestyrets vikt inte borde överlämnas åt orternas brandordningar utan såsom allmängiltigt förbehållas KM:ts lagstiftning att i en ny brandstadga besluta om skorstensfejarnas kompetens och formerna för tillsättning, avsked osv.

I stadgan föreskrevs att sotning – med vissa undantag – endast fick utföras av skorstensfejaren själv eller hans anställda. Vid sotningen skulle eldstäder m.m. undersökas och eventuella missförhållanden anmälas till brandchefen.

Sotningstaxa var fortfarande inte obligatorisk. Om taxa förekom skulle den antas av fullmäktige och underställas länsstyrelsens prövning. Enligt stadgan kunde fullmäktige meddela bestämmelser om skorstensfejarens rättigheter och skyldigheter i övrigt i brandordningen eller i ett av fullmäktige antaget reglemente.

De nu berörda bestämmelserna gällde för stad men kunde efter särskilt beslut bli tillämpliga även för landskommun. Även på landsbygden förelåg sotningsskyldighet, men skyldigheten låg här på fastighetsägarna och inte som i staden på de auktoriserade skorstensfejarna.

Det bör här nämnas att vid tillämpning av 1916 års lag om försäkring för olycksfall i arbetet det i praxis förekom olika meningar i frågan om skorstensfejarna enligt lagen skulle betraktas som arbetstagare eller självständiga företagare. Riksförsäkringsanstalten och Försäkringsrådet ansåg att skorstensfejaren enligt brandstadgan hade en sådan ställning i förhållande till kommunen, att kommunen borde betraktas som arbetsgivare enligt olycksfallsförsäkringslagen både för av kommunen förordnad skorstensfejare och av honom anställda biträden. Svenska stadsförbundet hävdade dock att det inte kunde föreligga något anställningsförhållande mellan kommunerna och skorstensfejarna.

Efter framställning från stadsförbundet gjordes vissa ändringar i brandstadgan (1932:115) i syfte att framhäva att brandstyrelsens förordnande av skorstensfejare inte gav upphov till något kommunalt anställningsförhållande. Brandstadgan ändrades så att ord som "anställd", "anställning", "befattning", "förordnande", "entledigas" och "avsättning" ströks för att ersättas med beteckningar som "godkänts", "godkännande", "återkallas" och "återkallande". I motiven framhöll departementschefen att skorstensfejarna, frånsett undantagsfall, inte var anställda i vanlig mening hos kommunerna utan väsentligen borde anses som auktoriserade yrkesutövare. Författningsändringen ledde inte till avsett resultat. Försäkringsrådet vidhöll nämligen sin uppfattning att skorstensfejarna var att anse som anställda hos kommunerna vid tillämpningen av olycksfallsförsäkringslagen.

Under senare delen av 1920-talet fördes en diskussion om att kommunalisera Stockholms stads sotningsväsende. På begäran av skorstensfejarmästarna gav professorn i förvaltningsrätt, Nils Herlitz, den 1 december 1927 ett utlåtande över ämnet. Nils Herlitz framhöll att det inte fanns något rättsligt hinder mot en kommunalisering. Frågan var emellertid om skorstensfejarna i sådana fall hade rätt till ersättning av staden. I denna fråga uttalade Nils Herlitz sammanfattningsvis följande.

Skorstensfejarmästarne kunna för sina anspråk på ersättning hämta stöd ur de principer, som ansetts gälla med avseende å näringsidkares ställning. Det är dock oklart, vilka rättsanspråk gällande rätt från denna utgångspunkt giver dem. Men på samma gång kan här åberopas, vad billighet kräver. Känslan för att därur härledda anspråk icke kunna tillbakavisas, torde i allmänhet vara stark, särskilt därför att man här ej vet, var gränsen mellan rätt och billigt går.

För det andra kan det argumenteras från den utgångspunkten, att skorstensfejarmästaren är part i ett slags tjänsteavtal med staden. Svagheten ligger naturligtvis däri, att det ej uttryckligen stipuleras, att avtalet i princip är ouppsägbart. Allting synes emellertid tala för en sådan tolkning.

Det synes kunna påräknas, att en kommun, som Stockholms stad, skall med större beredvillighet än staten godtaga ersättningsanspråket. Det är nämligen i hög grad tvivelaktigt, huruvida och under vilka förutsättningar

en talan mot staten av här ifrågavarande innebörd kan föras inför domstol. Men mot kommunen är en sådan talan om ersättning på den ena eller den andra grunden utan tvivel möjlig.

Frågan om grunderna för beräkning av en eventuell ersättning berörde Nils Herlitz inte i sitt utlåtande.

År 1944 antogs en ny brandstadga (1944: 522). I denna slogs fast att kommunerna stod fria att själva avgöra om sotningsväsendet skulle kommunaliseras eller inte. En skorstensfejare kunde enligt 18 § godkännas eller anställas för ett visst distrikt. Om behörig myndighet fann att en skorstensfejare inte vidare var lämplig, kunde myndigheten återkalla godkännandet eller häva anställningsavtalet.

I den fortsatta diskussionen om sotningsväsendets kommunalisering avgav professorn i förvaltningsrätt, Halvar Sundberg, den 12 november 1946 på skorstensfejarnas begäran ett utlåtande. Halvar Sundberg framhöll att kommunalisering bara kunde ske om skorstensfejaren medgav att godkännandet upphävdes, eller där distriktet blev ledigt på grund av pensionering eller annat liknande skäl. En ändring av distriktsindelningen var emellertid möjlig utan godkännande om inte skorstensfejarens ekonomiska situation därigenom försämrades i nämnvärd mån. Om kommunen rättsstridigt skulle skilja en skorstensfejare från hans syssla skulle kommunen bli skadeståndsskyldig. En skorstensfejare var enligt Halvar Sundberg inte skyldig att inträda i kommunens tjänst.

Det finns en del rättspraxis beträffande skorstensfejarnas ställning. Denna praxis hänför sig till 1923 och 1944 års lagstiftning och den särskilda övergångsbestämmelsen i 1962 års brandstadga, genom vilken 1944 års brandstadga även fortsättningsvis i vissa hänseenden skulle reglera förhållandena för de skorstensfejare som antagits före den 1 januari 1963. Bland avgörandena kan nämnas RÅ 1947 not I 57 (kommunalisering av sotningsväsendet), RÅ 1953 not I 203 (entledigande av skorstensfejare på grund av hög ålder), RÅ 1959 ref 17 (entledigande på grund av omorganisation), RÅ 1964 not I 173 (entledigande på grund av försummelse), RÅ 1955 not I 240 (entledigande efter ny kommunindelning).

År 1962 antogs en ny brandlag (1962: 90) och en ny brandstadga (1962: 91). För nytillträdda skorstensfejare innebar den nya regleringen att frågan om deras skyldighet att frånträda sitt distrikt skulle regleras genom den överenskommelse som föregick ett tillträde. Den gamla regeln om att kommunen fick återkalla ett godkännande eller häva ett anställningsavtal om skorstensfejaren inte längre var lämplig utgick. I övergångsbestämmelserna föreskrevs dock, att om en skorstensfejare godkänts eller anställts för visst sotningsdistrikt före stadgans ikraftträdande den 1 januari 1963, ”må godkännandet ej återkallas eller anställningsavtalet hävas av kommunen med mindre skorstensfejaren finnes icke vidare lämplig”.

I 1962 års brandstadga föreskrevs att det i brandordningen skulle finnas

bestämmelser om att kommunen skulle utgöra ett eller flera sotningsdistrikt eller att kommunen jämte annan kommun skulle ingå i sådant distrikt. För varje distrikt skulle finnas en skorstensfejare som avlagt mästarexamen för skorstensfejare vid statens brandskola. Skorstensfejarmästare skulle tillsättas efter ett kungörelseförfarande.

I förarbetena (prop. 1962: 12 s. 87) anförde departementschefen att den auktoriserade skorstensfejaren får sålunda, vare sig han är kommunalanställd eller enskild företagare, i viss mån en offentligrättslig ställning med uteslutande rätt att ombesörja föreskriven sotning och eldstadsbrandsyn m.m. samt med vissa häremot svarande i författningen bestämda skyldigheter. Departementschefen påpekade att detta inte innebar någon ändring i förhållande till vad som redan gällde. Eftersom det nu fanns ordnad utbildning och alla som har i brandstadgan föreskriven kompetens blir behöriga, krävdes det enligt departementschefen inte längre någon särskild reglering i näringsfrihetsförordningen rörande rätten att utöva skorstensfejaryrket. De kommunalanställda skorstensfejarna skulle inte inta någon särställning när det gällde uppsägning av anställningavtalet utan jämställas med andra tjänstemän. Departementschefen anförde vidare att det saknades anledning att för de skorstensfejare, som är enskilda näringsidkare, föreskriva särskild form för deras antagande och rätt att behålla denna syssla. Det fick i stället avgöras av brandstyrelsen om skorstensfejaren skulle anställas eller om avtal skulle träffas om att skorstensfejaren som enskild företagare skulle ombesörja föreskriven sotning, varvid förhandlingar fick äga rum om de närmare villkoren för avtalets upphörande.

Till ledning för avtalen mellan kommunerna och skorstensfejarna gällde från år 1963 fram till år 1972 ett av Svenska Kommunförbundet efter förhandlingsöverenskommelser med Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR) utställt "normalreglemente för auktoriserade skorstensfejarmästare". Reglementet bevarade i stort sett alla de oklarheter som fanns i de äldre brandförfattningarna. Normalreglementet upptar sålunda olämplighet som grund för att skilja skorstensfejaren från hans distrikt, men besvarar inte frågan om detta är den enda grund på vilken han kan skiljas från distriktet.

Diskussionen om skorstensfejarmästarnas rättsliga ställning fortsatte följaktligen även efter 1962 års lagstiftning. Kommunförbundet ansåg att det inte fanns några rättsliga hinder för en kommunalisering av sotningsväsendet ens i de fall skorstensfejarmästaren auktoriserats före år 1963. Den kommunala auktorisationen var enligt förbundet bara att anse som en kompetensförklaring som inte innebar någon rätt för skorstensfejarmästarna att driva sotningsrörelse som egna företagare. Skorstensfejarmästarna bad professorn i offentlig rätt, Ole Westerberg, att avge ett yttrande. I yttrande av den 21 februari 1972 angav Ole Westerberg, efter genomgång bl.a. av det normalreglemente som gällde efter den 1 januari 1963, att det inte fanns

något stöd för att auktorisationen enbart skulle vara en kompetensförklaring utan att skorstensfejarmästarna enligt lag och avtal hade den starkare ställning som SSR hävdade. Detta innebar att för entledigande på grund av olämplighet krävdes ett objektivt påvisbart förhållande och att bestämmelsen om entledigande uttömmande anger grunderna för när entledigande kan ske. Ole Westerberg angav vidare att några allmänna förvaltningsrättsliga återkallelsegrunder inte kunde påvisas och att olämplighet var exklusiv grund för entledigande. Avslutningsvis angav Ole Westerberg att skorstensfejarmästarnas enskilda rätt skulle kränkas vid ett ogrundat återkallelsebeslut. Skorstensfejarmästaren skulle därvid kunna anföra kommunalbesvär samt vid allmän domstol kräva ersättning för ekonomisk skada. Skorstensfejarmästaren var inte heller skyldig att träda i kommunens tjänst och det var inte ens möjligt att lagstiftningsvägen rubba skorstensfejarmästarens rättsliga ställning.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tog diskussionen om ett kommunernas ansvar för räddningstjänsten fart. I ny brandlag (1974: 80) föreskrevs att räddningstjänsten i första hand skulle ankomma på det kommunala brandförsvaret. Samtidigt gjordes vissa ändringar (1974: 81) i 1962 års brandstadga. För skorstensfejarmästarnas ställning innebar 1974 års lagstiftning ett uttryckligt åläggande i lag att biträda myndigheter och enskilda inom kommunerna med råd och anvisningar rörande förhållanden som kan bli föremål för eldstadsbrandsyn. I övrigt medförde 1974 års lagstiftning endast redaktionella och formella ändringar såvitt avsåg sotningsväsendet. Skorstensfejarmästaren skulle liksom tidigare ha ensamrätt att utföra föreskriven sotning (sotningsmonopol).

Normalavtalen mellan kommunerna och skorstensfejarmästarna

Även debatten om en kommunalisering av sotningsväsendet tog ny fart i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. I riksdagen lades motioner om en kommunalisering och civilutskottet anförde (CU 1972: 8) att frågan borde utredas förutsättningslöst. Tre sakkunniga tillkallades och de antog namnet utredningen (C 1973: 04) för översyn av frågan om skorstensfejarmästarnas ställning.

Under tiden som debatten och utredningsarbetet pågick träffade Kommunförbundet och SSR två s.k. normalavtal. Normalavtalet den 8 september 1972 (typ A) ersatte det tidigare normalreglementet. Den 24 mars 1975 ingick parterna ett nytt normalavtal (typ B). Det senare avtalet träffades i samband med att parterna kom överens om att rekommendera kommuner och medlemmar av SSR att med vissa närmare angivna normer som grund ingå överenskommelser om övergång till ett reducerat antal sotningsdistrikt.

Normalavtalet av typ A innehåller i huvudsak följande.

Avtalet skall ingås mellan en kommun, å ena sidan, och en skorstensfejarmästare, å den andra. Skorstensfejarmästarens åtagande skall gälla ett närmare angivet distrikt och innefatta en skyldighet att själv eller genom anställd personal utföra all föreskriven sotning i distriktet och även följa andra gällande föreskrifter på området. Brandstyrelsen äger rätt att kontrollera sotningen och skorstensfejarmästaren är gentemot styrelsen ansvarig för att sotning sker och föreskrifter följs.

När det gäller fakturering och uppbörd av sotningsavgifter enligt fastställd sotningstaxa samt indrivning av obetalda avgifter innehåller avtalet två alternativ. Dessa sysslor kan ombesörjas antingen av kommunen eller av skorstensfejarmästaren.

Skorstensfejarmästaren gör enligt avtalet vissa ytterligare åtaganden, såsom att tillhandahålla kostnads- och intäktsredovisning för utarbetande av nya sotningstaxor, förteckna sotningspliktiga objekt, teckna erforderlig försäkring och avge årsberättelse över verksamheten. Vidare skall skorstensfejarmästaren hålla den personal som behövs för föreskriven sotning och hålla erforderlig teknisk utrustning, fordon, lokaler och övriga anordningar.

Skorstensfejarmästaren skall erhålla ersättning för ålagda arbetsuppgifter enligt central överenskommelse mellan Kommunförbundet och SSR.

Avtalet innehåller också en bestämmelse om ändringar under avtalstiden (10 §). Enligt denna är skorstensfejarmästaren skyldig att godta en utvidgning av distriktet och en utökning av arbetsuppgifterna inom ramen för sotningsverksamheten. Han är också skyldig att tåla ändringar av åliggandena enligt avtalet som följer av lagstiftning eller statliga bestämmelser. Ändringar som är föranledda av kommunalt beslut träder i kraft först sex månader efter det att skorstensfejarmästaren delgivits beslutet. Om någon av parterna anser att ändringarna bör föranleda jämkning av avtalets bestämmelser om ersättning eller i annat avseende, föreskrivs i avtalet en särskild procedur. Vid tvist åtar sig parterna sålunda att hänskjuta frågan till Kommunförbundet och SSR, samt att därvid godta den lösning som de centrala parterna rekommenderar.

Avtalet innehåller vidare några centrala bestämmelser om avtalets "upphörande" och "giltighetstid" samt om rätt att häva avtalet.

I 13 §, under rubriken "Avtalets upphörande", anges att avtalet upphör att gälla i och med utgången av det kvartal skorstensfejarmästaren uppnår 65 år.

I 15 §, under rubriken "Giltighetstid", finns bestämmelser om kommunens uppsägningsrätt för ett särskilt angivet fall. I paragrafen stadgas att om kommunen genom lagakraftvunnet beslut ändrar distriktsindelningen eller driftsformen, kan kommunen uppsäga avtalet med tolv månaders uppsägningstid.

Bestämmelsen i 15 § måste läsas i ljuset av den kommunaliseringsdebatt som fördes vid tidpunkten för avtalets ingående. I det cirkulär av den 8 september 1972, i vilket Kommunförbundet rekommenderar sina medlem-

mar att i framtiden tillämpa normalavtalet, framhålls bl.a. att avtalet undanröjer de oklarheter som kan uppstå om en kommun i framtiden vill kommunalisera sotningsväsendet. Härmed åsyftas 15 § i normalavtalet. Bestämmelsen handlar om det fallet att kommunen vill ändra distriktsindelningen eller övergå till systemet med kommunalanställd skorstensfejarmästare.

I 15 § sägs nämligen vidare att kommunen vid en uppsägning är skyldig att inplacera skorstensfejarmästaren i den nya organisationen, om möjligt som skorstensfejarmästare eller arbetsledare eller att erbjuda annan anställning inom kommunen.

Enligt bestämmelsen är kommunen vidare skyldig att med skäligt belopp inlösa fordon, teknisk utrustning, lokaler och annat som skorstensfejarmästaren anskaffat för verksamheten. Om överenskommelse om ersättning inte kan träffas skall en värdering göras av en opartisk värderingsman som utses av parterna centralt.

När det slutligen gäller lön och andra anställningsvillkor i den kommunala anställningen anges i 15 § att villkoren skall bestämmas i "vederbörlig ordning". Om lönen emellertid skulle bli lägre än den tidigare bruttoinkomsten garanteras skorstensfejarmästaren ett särskilt kompensationstillägg som skall betalas under en övergångstid av fem år och enligt grunder som närmare anges i paragrafen.

Skorstensfejarmästaren får för sin del säga upp avtalet med sex månaders uppsägningstid.

I 11 § finns bestämmelser om kommunens rätt att häva avtalet och motsvarande rätt för skorstensfejarmästaren regleras i 12 §.

Kommunen kan häva avtalet utan iakttagande av i 15 § angiven uppsägningstid

a) då skorstensfejarmästaren i väsentligt hänseende icke utför sina åligganden och rättelse ej sker utan dröjsmål efter skriftlig erinran och

b) då skorstensfejarmästaren försätts i konkurs och därigenom kan förväntas ej fullgöra sina åligganden.

SSR kan påkalla överläggningar om en skorstensfejarmästare sägs upp och denne får då inte skiljas från befattningen förrän överläggningarna ägt rum, såvida han under tiden kan förväntas fullgöra sina åligganden.

Skorstensfejarmästaren kan för sin del häva avtalet utan iakttagande av den i 15 § angivna uppsägningstiden om kommunen underlåter att i rätt tid fullgöra sina åligganden och rättelse ej sker utan dröjsmål efter skriftlig erinran. En förutsättning är dock att försummelsen är av väsentlig betydelse.

Eventuella tvister i anledning av avtalet skall lösas enligt lagen om skiljemän (17 §).

Normalavtalet av den 24 mars 1975 (typ B) är med ett undantag likalydande som normalavtalet typ A. "Typ B-avtalet" innehåller i 15 § inte några bestämmelser om kommunens rätt att säga upp avtalet. 15 § anger endast att skorstensfejarmästaren äger rätt att säga upp avtalet med sex månaders varsel.

I den överenskommelse som Kommunförbundet och SSR träffat samma dag (den 24 mars 1975) om normer beträffande ändring av kommuns indelning i sotningsdistrikt finns emellertid bestämmelser om övergång i anställning. I överenskommelsen rekommenderas kommunerna och medlemmar av SSR att med de angivna normerna som grund träffa överenskommelser om övergång till en organisation med ett reducerat antal sotningsdistrikt. Överenskommelsen innefattar ett erkännande av kommunernas rätt att vid ny distriktsindelning övergå från ett entreprenadsystem till ett anställningssystem. Överenskommelsen innefattar också bestämmelser som närmast motsvarar innehållet i 15 § i "Typ A-avtalet", nämligen om skorstensfejarmästares övergång i anställning hos kommunen, villkoren för anställningen och inlösen av substansvärdet i skorstensfejarmästarens företag. Förutom detta innehåller överenskommelsen vissa bestämmelser om vederlag som inte finns i "Typ A-avtalet". Vid övergång i anställning eller vid inlösen av del av sotningsdistrikt skall skorstensfejarmästaren erhålla ett särskilt vederlag beräknat på i överenskommelsen närmare angivet sätt.

Slutsatserna i betänkandet (Ds Kn 1976:4)

Utredningen drar vissa slutsatser om skorstensfejarmästarnas ställning. Utredningen fann att 1962 års ändrade reglering av skorstensfejarmästarnas ställning ger anledning att skilja mellan å ena sidan skorstensfejarmästare, som fått sina nuvarande distrikt före år 1963, och å andra sidan dem, som fått sina distrikt senare. I den sistnämnda gruppen fanns det också enligt utredningen skäl att i avtalshänseende skilja mellan dem som kommit till nuvarande distrikt före respektive efter hösten 1972.

När det gällde tillsättningar före år 1963 fann utredningen att den då gällande lagstiftningen inte bör anses innefatta något principiellt hinder för en kommun att av organisatoriska eller andra sakligt grundade skäl skilja skorstensfejarmästaren från distriktet. Regleringen fick dock anses innebära att kommunen är skyldig att utge gottgörelse till skorstensfejarmästaren enligt de allmänna rättsregler som gäller för tjänsteavtal respektive entreprenadavtal.

Vid tillsättningar år 1963 och senare konstaterar utredningen att det s.k. "normalreglementet för auktoriserade skorstensfejarmästare" kommit till oförändrad användning vid i stort sett alla tillsättningar som skett till och med augusti 1972. Reglementet har bevarat de oklarheter som fanns i de äldre brandförfattningarna. Enligt utredningens mening får de entreprenadavtal som kommunerna kommit att träffa med användning av "normalreglementet" i princip bedömas på samma sätt som kommunernas entreprenadavtal i allmänhet, vilket exempelvis innebär att kommunen kan frånträda avtalet och i stället utge ersättning till motparten enligt allmänna avtalsrättsliga principer.

Utredningen hade från sin särskilda utgångspunkt inte anledning att närmare analysera 1972 och 1975 års normalavtal.

Utredningen kommer sammanfattningsvis fram till att det liksom tidigare bör ankomma på kommunen att utan särskild reglering och utan statligt ingripande bestämma driftsform. Det övervägs dock ett ingripande lagstiftningsvägen för att underlätta en kommunalisering, men utredningen anser att frågan får anstå i avbidan på erfarenheterna av den mellan Kommunförbundet och SSR år 1975 träffade överenskommelsen. Utredningen utarbetade ändå ett förslag till förordning om inlösen av skorstensfejarmästares rörelse m.m. Enligt förslaget skulle inlösen kunna ske utan hinder av tidigare regleringar och avtal och ersättning skulle utgå enligt vissa i förordningen närmare angivna beräkningsgrunder.

Den nuvarande ordningen

1972 och 1975 års normalavtal är fortfarande de som används när en skorstensfejarmästare tillträder ett sotningsdistrikt. Under mellantiden har emellertid 1974 års brandlag och till en del 1962 års brandstadga ersatts av räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107).

För sotningsverksamheten medför dock den nya lagen och förordningen inte några ändringar. Sotningsverksamheten organiseras och bedrivs på samma sätt som tidigare. Kommunerna svarar för att sotning och brandsyn utförs regelbundet. Sotningen skall utföras av en skorstensfejarmästare eller av skorstensfejare som biträder denne. Brandsyn skall förrättas av särskilda brandsyneförrättare som utses av kommunen.

Enligt 11 § andra stycket räddningstjänstlagen får kommunen åt annan än kommunal tjänsteman meddela befogenhet att på behörig nämnds vägnar meddela i verksamheten erforderliga föreläggande och förbud. De som i första hand kommer i fråga för sådan delegation är skorstensfejarmästarna och deras biträden.

I 17 § första stycket räddningstjänstlagen föreskrivs i vilken omfattning sotning skall ske. I paragrafens andra stycke anges bl.a. att sotningen skall utföras av skorstensfejarmästare eller dennes biträde.

Enligt 18 § räddningstjänstlagen får kommunfullmäktige föreskriva att avgift skall erläggas för brandsyn, sotning och kontroll av brandskyddet. Och enligt 19 § räddningstjänstlagen har den som utför sotning m.m. rätt att få tillträde till den anläggning som berörs. Polismyndighet skall lämna det biträde som behövs.

I 22–30 §§ räddningstjänstförordningen finns bestämmelser om sotning och om utbildning av personal för sotningsverksamheten. I 24 § räddningstjänstförordningen föreskrivs att det i kommun skall finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt. En skor-

stensfejarmästare skall ha avlagt ingenjörsexamen för skorstensfejare. Och när en skorstensfejarmästare skall utses, skall befattningen kungöras på visst föreskrivet sätt.

Utredarens förslag m.m.

Enligt kommittédirektiven (Dir. 1993: 30 s. 5) bör utredaren bl.a. se över tillvägagångssättet när en kommun utser skorstensfejarmästare i syfte att öka inslagen av konkurrens. Vidare bör utredaren överväga om det går att införa priskonkurrens i detta sammanhang och belysa konsekvenserna av en sådan förändring. I direktiven anges också (s. 5) att utredaren skall föreslå hur ordningen med långvariga entreprenadavtal för skorstensfejarmästare skall upphöra.

Enligt utredarens förslag bör förändringar i det nuvarande regelsystemet ske för att skapa ökad konkurrens inom sotningsområdet och ge ökad valfrihet åt den enskilde fastighetsägaren. Förslaget innebär att sotningsmonopolet avskaffas och att ansvaret för genomförandet av sotningen läggs på fastighetsägaren. Sotningen skall sålunda inte längre vara en lagreglerad kommunal uppgift och de kommunala räddningsnämndernas roll bör begränsas till brandskyddskontroll av fastigheterna. Detta skall dock enligt förslaget inte utgöra något hinder för kommunerna att engagera sig i att sotningsservice finns tillgänglig för fastighetsägarna, för det fall ingen fungerande marknad med konkurrens kan förväntas uppstå.

De lagändringar som föreslås är bl.a. följande. Åläggandet för kommunens räddningsnämnd enligt 15 § räddningstjänstlagen att svara för att sotning utförs regelbundet tas bort. 17 § räddningstjänstlagen, som i sin helhet handlar om sotning, skall upphävas. Den möjlighet som kommunfullmäktige har enligt 18 § räddningstjänstlagen att föreskriva att avgift skall erläggas för sotning och kontroll av brandskyddet tas bort. Den rätt som föreskrivs i 19 § räddningstjänstlagen för den som utför sotning och kontroll av brandskyddet att få tillträde till den anläggning som berörs och att få de upplysningar och handlingar som han behöver upphävs. Bemyndigandet för regeringen i 20 § räddningstjänstlagen att meddela föreskrifter om frister för sotning och kontroll av brandskyddet tas bort.

Vidare anser utredningen att de nuvarande bestämmelserna i 22–30 §§ räddningstjänstförordningen om sotning och om utbildning av personalen för sotningsverksamhet kan upphävas.

Den föreslagna lagstiftningens inverkan på parternas rättigheter och skyldigheter enligt normalavtalen

Den följande analysen begränsas till de skorstensfejarmästare som är enskilda näringsidkare och som tillträtt sina distrikt efter hösten 1972. Det är

således fråga om de fall där villkoren med kommunen regleras av något av normalavtalen. Perspektivet är civilrättsligt. Det är enligt min mening detta perspektiv som är relevant vid en prövning av de nu aktuella frågorna.

Normalavtalen är s.k. varaktiga avtal. Därmed förstås att utförandet av parternas prestationer inte är koncentrerade till en särskild tidpunkt, utan de skall vara en längre tid. Varaktiga tjänsteavtal varom nu är i fråga gäller enligt huvudregeln tills vidare. Detta innebär att avtalet kan sägas upp när som helst, utan att man behöver ange något uppsägningsskäl och utan ersättningsskyldighet för den uppsägande parten. Härför talar en analogi till 46 § kommissionslagen, jämte andra lagrum, men också goda sakliga skäl (se bl.a. Jan Hellner, Speciell avtalsrätt II Kontraktsrätt, 1 häftet Särskilda avtal, andra upplagan 1993, s. 197 ff., citeras härefter "Hellner, 1 häftet", och Jan Hellner, Speciell avtalsrätt II Kontraktsrätt, 2 häftet Allmänna ämnen, andra upplagan 1993, s. 27 ff., citeras härefter "Hellner, 2 häftet").

Den fria uppsägningsrätten vid avtal som gäller tills vidare kan inskränkas genom olika avtalsvillkor. Vanligt är villkor om uppsägningstid. I 50 § kommissionslagen finns en regel om uppsägningstid för varaktiga kommissionsuppdrag och regeln har tillämpats analogt på andra avtalstyper. Innebörden av en uppsägningstid är att avtalet är bindande till dess uppsägning skett och uppsägningstiden förflutit (se bl.a. SOU 1984: 85 Handelsagentur och kommission s. 50).

Om parterna däremot avtalat att uppdraget gäller för bestämd tid, eller till dess ett visst arbete är utfört, föreligger normalt inte någon fri uppsägningsrätt. Ett avtal kan göras tidsbestämt genom att parterna anger viss tid, såsom datum eller tidsperioder. Det kan också göras tidsbestämt genom att man ingår avtalet t.ex. för en säsong eller på annat sätt gör det möjligt att indirekt bestämma avtalstiden. Innebörden av att ett avtal ingåtts för viss tid är att avtalet automatiskt upphör vid den avtalade tidens utgång. Ett avtal som gäller tills vidare upphör däremot först efter uppsägning (se SOU 1984: 85 s. 50).

Det förhållandet att parterna avtalat att uppdraget skall gälla för viss tid innebär emellertid inte att uppdragstagaren har någon rätt att kräva att få utföra det avtalade arbetet. Uppdragsgivaren kan för sin del inte heller kräva att få arbetet utfört. Att en part säger upp avtalet utan att ha rätt till det visar sig i stället genom att uppsägningen betraktas som ett kontraktsbrott, vilket medför skadeståndsskyldighet. Den uppsagda parten har således rätt till ett skadestånd som skall täcka hans förlust (se Hellner, 1 häftet, s. 198). Det förekommer normalt inte någon särskild oaktsamhetsbedömning i dessa fall; själva förfarandet kan sägas innefatta culpa.

Även om det således för avtal som gäller för viss tid enligt huvudregeln inte finns någon uppsägningsrätt, kan en sådan rätt föreligga i det enskilda fallet. Parterna kan ha avtalat om en fri uppsägningsrätt, eller om en uppsägningsrätt under vissa i avtalet närmare angivna omständigheter. Uppsägningsrätten kan förenas med en bestämmelse om uppsägningstid.

En part kan också under vissa förutsättningar ha rätt att säga upp ett avtal som gäller för bestämd tid på grund av ändrade förhållanden eller motpartens kontraktsbrott.

Att ett avtal kan upphöra i förtid vid ändrade förhållanden, utan skadeståndsskyldighet för någondera parten, framgår av en rad lagregler. Här kan nämnas 18 kap. 7 och 8 §§ HB, 51 § andra stycket tredje meningen kommissionslagen och 2 kap. 25 § handelsbolagslagen. Bestämmelsernas ordalydelse ger sällan ledning när det gäller att avgöra under vilka närmare förutsättningar avtalet kan bringas att upphöra. Stadgandet i kommissionslagen anger att part kan återkalla respektive avsäga sig uppdraget "om det inte rimligen kan påfordras att uppdraget skall bestå". I motiven anges att det är fråga om "force-majeure-fall" som tvingar någon av parterna att ställa in sin verksamhet. Bestämmelsen i handelsbolagslagen anger att ett handelsbolag på begäran av bolagsman genast skall träda i likvidation, bl.a. om det finns en "viktig grund" för bolagets upplösning. Viktig grund kan t.ex. vara sjukdom eller olycksfall hos bolagsman. (Angående det nu sagda om ändrade förhållanden, se Hellner, 1 häftet, s. 205 ff.)

Att en part har rätt att häva ett avtal vid motpartens kontraktsbrott följer av allmänna kontraktsrättliga regler. Bland de avtalsbrott som kan medföra hävningsrätt kan nämnas att uppdragstagaren missköter sin uppgift eller att uppdragsgivaren inte betalar överenskommen ersättning. Av allmänna principer följer att en så ingripande rättsföljd som hävning förutsätter ett väsentligt kontraktsbrott. Konkurs hos någon av parterna kan leda till att avtalet förfaller; se t.ex. 47 § kommissionslagen. Det är emellertid tveksamt om bestämmelsen i kommissionslagen är analogt tillämplig vid andra typer av avtal.

Normalavtalen får anses ingångna för bestämd tid. Avtalen upphör att gälla i och med utgången av det kvartal skorstensfejarmästaren uppnår 65 års ålder (13 §). Detta innebär således enligt allmänna regler att någon fri uppsägningsrätt normalt inte föreligger. Enligt avtalen äger emellertid skorstensfejarmästaren rätt att säga upp avtalet med sex månaders uppsägningstid (15 §). Avtalen säger inte något om att skorstensfejarmästaren måste ange någon grund för uppsägningen. Kommunen har enligt avtalen inte någon motsvarande uppsägningsrätt.

Parternas rätt att häva avtalen på grund av motpartens kontraktsbrott regleras i 11 och 12 §§. Klausulerna motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt allmänna kontraktsrättsliga principer för den avtalstyp varom nu är i fråga.

Utredningsförlaget innebär att kommunerna inte längre skall vara skyldiga att ombesörja sotning. Kommunerna skall dock vara oförhindrade att engagera sig i sotningsservice. Det kan dock konstateras att om förslaget genomförs har kommunerna inte – lika lite som någon annan – någon rätt att utföra sotning. Det förhållande att en kommun väljer att fortsätta med

sotningsverksamheten garanterar inte att kommunen får några uppdrag. Kommunen måste därvid – i de flesta fall i konkurrens med andra – erhålla uppdrag från fastighetsägarna. Om kommunen i detta nya läge väljer att säga upp normalavtalet med skorstensfejarmästaren, under hänvisning till att lagstiftningen medför sådana ändrade förhållanden att rätt till uppsägning föreligger, uppkommer följande rättsliga problem.

Ändrade förhållanden kan alltid innebära komplikationer i avtalsförhållanden (angående vad som nu och i det följande sägs om ändrade förhållanden, se Hellner, 2 häftet, s. 59 ff.). Riskerna härför är av naturliga skäl större vid varaktiga avtal. Det är inte alla typer av ändrade förhållanden som kan ha rättslig relevans. De som ur rättslig syn vinkel tilldragit sig störst intresse är sådana som härrör från *oväntade* och *extraordinära* händelser, såsom naturkatastrofer, eldsvådor, krig, ny lagstiftning, statliga ingripanden, arbetskonflikter, stark inflation och mera dylikt. Vid mera personligt präglade avtalsförhållanden kan t.ex. sjukdom och olycksfall räknas dit. Den fråga som främst blir aktuell vid sådana händelser är om en part kan bli befriad från sina förpliktelser enligt avtalet.

Det finns flera olika rättsregler som kan vara tillämpliga vid ändrade förhållanden. Dessa kan härledas från speciella lagregler (t.ex. 36 § avtalslagen, 51 § kommissionslagen och 2 kap. 25 § handelsbolagslagen), allmänna rättsgrundsatser (t.ex. omöjlighetsläran och förutsättningsläran) och avtalsklausuler (t.ex. force-majeure-klausuler, hardship clauses och renegotiation clauses).

I normalavtalen finns två klausuler som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Avtalen innehåller till att börja med en klausul om ändringar under avtalstiden (10 §). Enligt bestämmelsen är skorstensfejarmästaren skyldig att inom vissa ramar godta utökade arbetsuppgifter. Han är också skyldig att "underkasta sig sådana ändringar i åliggandena enligt avtalet som följer av lagstiftning eller av statlig myndighets utfärdade bestämmelser". Ändringar berättigar parterna att påkalla förhandlingar om jämkning av ersättningen m.m. Klausulen synes ta sikte på ändrade förhållanden av mera marginell art, vilka inte rubbar de grundläggande förutsättningarna för avtalet. Det kan vara ändrade bestämmelser om *hur* sotning skall utföras och hur en sådan förändring således skall påverka ersättningen till skorstensfejarmästaren osv. Klausulen är därför sannolikt utan betydelse för den bedömning varom nu är i fråga.

Av större intresse är bestämmelserna om kommunens rätt att säga upp avtalet (15 § i "Typ A-avtalet" och motsvarande bestämmelser om övergång i anställning m.m. i överenskommelsen av den 24 mars 1975 om normer beträffande kommuns indelning i sotningsdistikt). Enligt 15 § kan kommunen säga upp avtalet med tolv månaders uppsägningtid om kommunen genom lagakraftvunnet beslut ändrar distiktsindelningen eller driftsformen. Som tidigare anmärkts måste bestämmelsen läsas i ljuset av att avtalen

ingicks vid en tid när det var aktuellt att kommunalisera sotningsväsendet. Rättsverkningarna, innebärande att skorstensfejarmästaren skall ha rätt till anställning i kommunen och ha rätt att få sin utrustning inlöst, saknar större aktualitet i förevarande fall. Om kommunen slutar med sotningsverksamhet eller om den inte får några sotningsuppdrag, har den inte några arbetsuppgifter att erbjuda skorstensfejarmästaren och dennes anställda. Och om skorstensfejarmästaren vill fortsätta som fri företagare med i huvudsak andra uppdragsgivare, har han inte något intresse av att få sin utrustning inlöst. Bestämmelsen bör sålunda tolkas så att den tar exklusivt sikte på den situationen att kommunen – med bibehållande av sotningsmonopolet – övergår till att driva sotning i egen regi eller ändrar den kommunala distriktsindelningen på ett sätt som får större konsekvenser för skorstensfejarmästaren än vad som avses i 10 § i avtalet. Klausulen saknar därför sannolikt betydelse för bedömningen av den nu aktuella situationen.

Lösningen av det rättsliga problemet får därför sökas utanför avtalet; i särskilda lagregler – direkt eller analogt tillämpliga – eller allmänna rättsgrundsatser.

Den ändring av förhållandena som nu är aktuell är att ändrad lagstiftning rycker undan den grund som normalavtalen vilar på; kommunen kan inte längre erbjuda sotningsarbete, i vart fall inte i samma omfattning som tidigare. Frågan om detta medför att kommunen kan säga upp avtalet utan att ådra sig en skadeståndsskyldighet är svårbedömd. Enligt min mening är det mest sannolikt att kommunen inte har en sådan rätt. Svensk rättspraxis har nämligen varit obenägen att korrigera eller upplösa avtal på grund av ändrade förhållanden (se Kurt Grönfors, Avtalslagen, andra upplagan 1989, s. 186 f.)

De rättsregler som närmast blir aktuella är den s.k. förutsättningsläran och 36 § avtalslagen. Det bör anmärkas att eftersom dessa rättsregler möjliggör billighetshänsyn, bedömningen inte kan göras generell bl.a. därför att parternas inbördes styrkeförhållanden kan antas variera i de olika kommunerna.

Enligt den version av förutsättningsläran som tillämpas av svenska domstolar kan ett avtal bli overksamt om en part, vanligen kallad förutsättningskontrahenten, har ingått ett avtal under en *förutsättning* som varit *felaktig* (vilket inkluderar både att den från början varit "oriktig" och att den "brister" på grund av senare inträffade omständigheter), *synbar* för medkontrahenten, *väsentlig* för förutsättningskontrahenten, samt om därutöver vid en objektiv bedömning det befinns att *risken* för felaktigheten bör ligga på medkontrahenten snarare än på förutsättningskontrahenten (se Hellner, 2 häftet, s. 62). Även om det skulle vara på det sättet att den nu aktuella bristande förutsättningen varit synbar för skorstensfejarmästarna och väsentlig för kommunerna, bör under rådande omständigheter risken för den bristande förutsättningen ligga på kommunerna snarare än på skorstensfejarmästarna. Härför talar inte minst vikten av de värden som står på spel

för respektive part; skorstensfejarmästaren skulle i många fall kunna drabbas hårt om avtalet upphörde (se om "billighetsprincipen" i förutsättningsläran, Bert Lehrberg, Förutsättningsläran, 1989, s. 282 f.). Normalavtalen synes därför inte kunna bli overksamma med en tillämpning av förutsättningsläran.

Den mest allmänt användbara möjligheten till anpassning av ett avtal efter ändrade förhållanden är *jämkning enligt generalklausulen i 36 § avtalslagen* (se Hellner, 2 häftet, s. 65 f.). "Senare inträffade förhållanden" ingår enligt lagtexten bland de omständigheter som man kan ta hänsyn till vid tillämpningen. Jämkning vid ändrade förhållanden bör enligt förarbetena särskilt kunna komma till användning vid långvariga avtal (se SOU 1974: 83 s. 131). Bestämmelsen är i första hand avsedd för jämkning av särskilda klausuler, men en annan möjlig rättföljd är att avtalet i sin helhet lämnas utan avseende (36 § första stycket andra meningen avtalslagen). Förutsättningen för jämkning eller overksamhet enligt 36 § avtalslagen är att ett avtalsvillkor är oskäligt. Detta kan knappast vara fallet i den nu aktuella situationen; särskilt inte mot bakgrund av att man vid oskälighetsprövningen skall ta särskild hänsyn till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intager en underlägsen ställning i avtalsförhållandet (36 § andra stycket avtalslagen). Normalavtalen kan därför sannolikt inte heller bedömas bli overksamma med en tillämpning av 36 § avtalslagen.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att kommunerna efter en lagändring i enlighet med det nu aktuella förslaget sannolikt inte kan säga upp normalavtalen utan att ådra sig en skadeståndsskyldighet gentemot skorstensfejarmästarna. Beräkningen av en eventuell ersättning kan förväntas bli komplicerad och det finns inte skäl att här närmare gå in på de möjliga beräkningsgrunderna.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet - en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten - reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II - Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer - integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 - Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finasiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer - integritet och effektivitet. [63]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [556]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet - en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finasiella tjänster i förändring. [66]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]