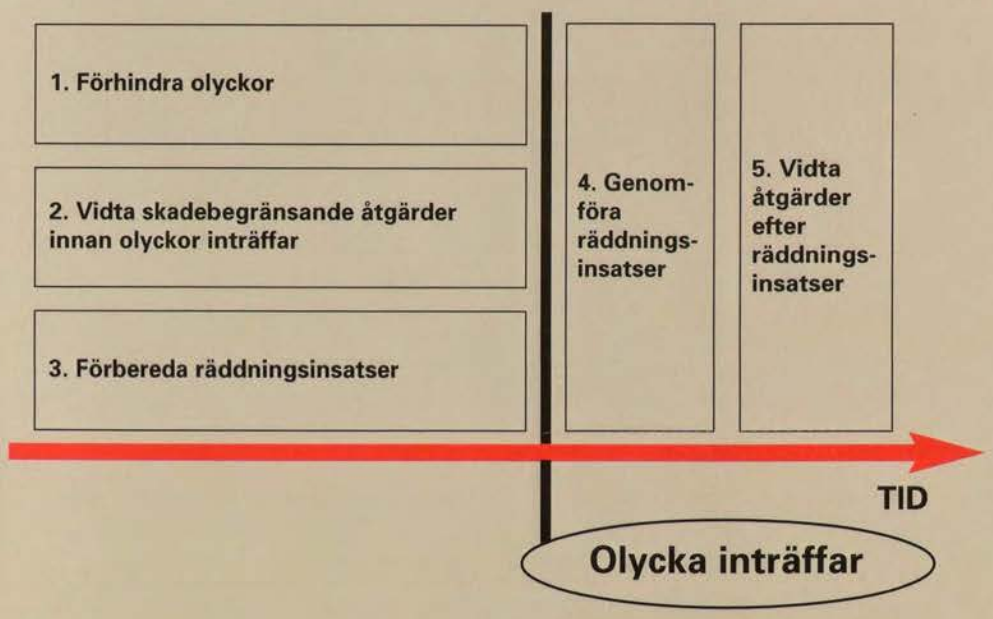
Räddningstjänsten I Sverige

–

Rädda Och Skydda



SOU 1998:59
Slutbetänkande av Räddningsverksutredningen
Stockholm 1998

Ref VB
OCC
SOV
1998:59

Statens offentliga utredningar
1998:59
Försvarsdepartementet

Räddningstjänsten I Sverige

–

Rädda Och Skydda

Slutbetänkande av
Utredningen om Mål och Medel för Statens räddningsverk
Stockholm 1998

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-20921-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 19 december 1996 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av mål och medel för Statens räddningsverk.

Med stöd av bemyndigandet förordnade dåvarande chefen för försvarsdepartementet, Thage G Peterson, departementsrådet Dan Ohlsson till särskild utredare. Till sekreterare i utredningen utsågs civilingenjören Mocki Hägg och till biträdande sekreterare utsågs kanslisekreteraren Ingmarie Lundh.

Sakkunniga i utredningen har varit departementssekreterarna Anders Nyquist, Försvarsdepartementet, Dag Sparr, Finansdepartementet, samt Eva Thorsell, Inrikesdepartementet. Expert har varit avdelningschefen Sven-Rune Fridh, Statens räddningsverk.

Arbetet har bedrivits under benämningen Räddningsverksutredningen. Utredningen har tidigare till regeringen överlämnat följande skrivelser:
- Ett eventuellt överförande av medlen för skyddsrumsbyggande till kommunerna, 1997-05-23,
- Behov av författningsförändringar, 1997-10-27,
- Uppdelning av anslaget till Statens räddningsverk, 1997-12-23.

Samråd har fortlöpande under arbetets gång skett med Statens räddningsverk, Överstyrelsen för civil beredskap, Svenska kommunförbundet, Utredningen om kemikalieolyckor m.m. och de lokala personalorganisationerna.

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet (SOU 1998:59) *Räddningstjänsten I Sverige, Rädda Och Skydda.*

Stockholm den 27 april 1998

Dan Ohlsson

/ Mocki Hägg

INNEHÅLL

Sammanfattning 9

Ordlista 17

1 Inledning 27

1.1 Utredningens direktiv och arbete 27
1.2 Verksamhetsområdet - definition och omfattning 30
1.3 Olycksstatistik och samhällskostnader 32
1.4 Olyckor och säkerhetsarbete 36

Del 1 Offentliga åtagandet inom Skydd mot olyckor

2 Nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning 40

2.1 Ansvar och uppgifter i stora drag 40
2.1.1 Ett historiskt perspektiv 40
2.1.2 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga 41
2.1.3 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter 43
2.1.4 Några tendenser i utvecklingen 44
2.2 Vidta åtgärder innan olyckor inträffar 45
2.2.1 Tre slag av åtgärder 45
2.2.2 Åtgärder som ska förhindra olyckor 46
2.2.3 Skyddsåtgärder 48
2.2.4 Förberedelser för räddningsinsatser 49
2.2.5 Utbildning 53
2.2.6 Forskning och Utveckling 57
2.3 Genomföra räddningsinsatser 58
2.3.1 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga 58
2.3.2 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter 59
2.4 Vidta åtgärder efter en olycka 60
2.4.1 Återställning 60
2.4.2 Återföring av erfarenheter 61

2.5 Sammanfattning av den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen ... 63
2.6 Nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning för verksamhet under höjd beredskap ... 65
2.6.1 Ledningsförmåga ... 67
2.6.2 Styr- och uppföljningssystemen ... 67
2.6.3 Allmänt om befolkningsskydd ... 68
2.6.4 Skyddsrumssystemet ... 69
2.6.5 Planering för räddningstjänst under höjd beredskap ... 75
2.6.6 Räddningscentraler och ledningsplatser ... 76

3 Förslag till principer för ansvars- och uppgiftsfördelning ... 79

3.1 Förslag ... 79
3.1.1 Det offentliga åtagandet ... 79
3.1.2 Stat och kommun ... 80
3.1.3 Fördelning mellan statliga myndigheter ... 83
3.2 Föreslagna principer fördelade på skeden ... 85

4 Överväganden och förslag om det offentliga åtagandet ... 87

4.1 Inriktning, styrning, uppföljning/utvärdering ... 87
4.1.1 Exempel på målformulering ... 89
4.2 Förskedena - Åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar ... 96
4.2.1 Fördelningen mellan enskilda och det offentliga ... 97
4.2.2 Register om farliga ämnen ... 99
4.2.3 Samverkan mellan räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polis ... 101
4.2.4 Alarmering och radiosystem ... 102
4.2.5 Räddningsverkets, SMHI:s och SGI:s ansvar vid naturolyckor ... 103
4.2.6 Räddningsverket och ÖCB ... 105
4.2.7 Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen ... 106
4.2.8 Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar 107
4.2.9 Räddningsverket och BRANDFORSK ... 108
4.2.10 Riskhänsyn vid fysisk planering ... 109
4.2.11 Transport av farligt gods ... 110
4.2.12 Inhägnad av övergivna gruvhål ... 112
4.3 Insatsskedet ... 113
4.3.1 Eftersökning av försvunna personer ... 114
4.3.2 Ledning av och resurser vid stora insatser ... 117
4.3.3 Sjöräddningstjänst ... 121
4.3.4 Flygräddningstjänst ... 123
4.4 Det återställande skedet ... 124

4.4.1 Olycksförloppsutredningar ... 125
4.5 Finansiering ... 128
4.6 Författningsändringar ... 131

Del 2 Räddningsverket

5 Nuvarande ansvar och uppgifter ... 132

5.1 Uppgifter ... 132
5.1.1 Två kulturer blev en ... 132
5.1.2 Författningar ... 134
5.1.3 Särskilda uppgifter ... 135
5.1.4 Stöd och utveckling ... 135
5.1.5 Indelning i fem verksamhetsgrenar ... 136
5.1.6 Samordning vid allvarliga olyckor ... 137
5.1.7 Internationella hjälpinsatser ... 138
5.2 Organisation ... 140
5.2.1 Personal ... 140
5.2.2 Delegationer ... 141
5.3 Kostnader för verksamheten ... 141
5.4 Verksamheten fördelad på de olika skedena och verksamhetsgrenarna ... 142
5.4.1 Bakgrund ... 142
5.4.2 Skede 1 - förhindra olyckor ... 144
5.4.3 Skede 2 - vidta skyddsåtgärder ... 145
5.4.4 Skede 3 - förbereda räddningsinsatser ... 146
5.4.5 Skede 4 - genomföra räddningsinsatser ... 147
5.4.6 Skede 5 - vidta återställande åtgärder ... 147

6 Överväganden och förslag om Räddningsverket ... 149

6.1 Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter ... 149
6.1.1 Nya verksamhetsgrenar ... 149
6.1.2 Behov av analysverksamhet ... 155
6.1.3 IT-utvecklingen och stöd till verksamheten ... 157
6.1.4 Behov av en informationsstrategi ... 161
6.2 Den civila planeringsramen ... 161
6.3 Verksamhet under höjd beredskap ... 162
6.3.1 Styr- och uppföljningssystem ... 162
6.3.2 Fysiskt skydd ... 164
6.3.3 Övrigt inom befolkningsskydd ... 169

6.3.4 Planering av räddningstjänst under höjd beredskap 171
6.3.5 Räddningscentraler och ledningsplatser 172
6.3.6 Varning 174
6.3.7 Hemskydd 176
6.4 Utbildning 177
6.4.1 Utbildningen i framtiden 178
6.4.2 Extern samverkan vid räddningstjänstutbildningen 182
6.4.3 Utbildning av civilpliktiga 185
6.4.4 Samverkan inom Räddningsverket 186
6.4.5 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun vid räddningstjänstutbildning 191
6.4.6 Sotningsutbildningen 194
6.5 Tillsyn 196
6.5.1 Kommunernas tillsyn 197
6.5.2 Länsstyrelsernas tillsyn 201
6.5.3 Räddningsverkets tillsyn 203
6.5.4 Samverkan mellan tillsynsansvariga 205
6.6 Riskhantering 206
6.7 Miljöarbetet 211
6.8 Internationell verksamhet 213
6.9 Forskning och utveckling 216
6.9.1 Samordning 216
6.9.2 Uppföljning/utvärdering 217
6.9.3 Spridning/implementering 219
6.9.4 Initiering och genomförande av projekt 220

Del 3 Vissa konsekvenser av utredningens förslag

7 Ekonomiska konsekvenser av förslagen 221

8 Konsekvenser knutna till de generella direktiven 223

Bilaga 1 Kommittédirektiv 225
Bilaga 2 Utredningens uppdrag enligt våra direktiv 232
Bilaga 3 Ärenden som överlämnats till utredningen 235
Bilaga 4 Myndigheter, organisationer m.fl. som utredningen har intervjuat/träffat 237
Bilaga 5 Litteraturförteckning 239
Bilaga 6 Myndigheter, organisationer m.fl. som ingått i utredningens kontaktpersonsgrupp 246
Bilaga 7 Beställare och utförare av FoU inom verksamhetsområdet 249

Sammanfattning

Utredningens uppgifter

Räddningsverksutredningen har enligt sina direktiv följande huvuduppgifter:

- pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet
- analysera fördelningen av uppgifter mellan staten och kommuner samt mellan statliga myndigheter. Vidare ska utredningen föreslå eventuella förändringar samt se över formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning
- utreda vilka av Räddningsverkets verksamheter som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret
- analysera och överväga Räddningsverkets mål och medel samt förslå eventuella förändringar
- särskilt beakta möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar samt ange eventuella behov av författningsändringar.

Betänkandet börjar med *del 1 Det offentliga åtagandet inom Skydd mot olyckor*. Här definieras och beskrivs verksamhetsområdet. Dessutom presenteras våra principer för fördelning av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga, mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter. Med utgångspunkt i våra principer har vi övervägt den nuvarande ordningen och givit förslag till förändringar.

Bedömningar och förslag om det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet

Vi definierar verksamhetsområdet Skydd mot olyckor som statens, kommunens eller enskildas:

- åtgärder för att förhindra olyckor,
- skadebegränsande åtgärder i förväg (skyddsåtgärder),
- åtgärder för att förbereda räddninginsatser,
- åtgärder för att genomföra räddningsinsatser,
- åtgärder efter en räddningsinsats.

De åtgärder som här avses sammanhänger med skydd mot olyckor som kräver en räddningsinsats.

Alla ovanstående åtgärder kan sammanfattas som det offentligas (statens eller kommunens) eller enskildas åtgärder för att *skydda* (dvs. minska sannolikheten för att en olycka ska inträffa) samt för att *rädda liv, egendom* och *miljö* vid olyckor, (dvs. minska konsekvenserna när en olycka inträffat).

De viktigaste förslagen och bedömningarna i delen om det offentliga åtagandet redovisas här.

För hela området Skydd mot olyckor och för de olika skedena bör statsmakterna formulera *effektmål,* som ska utgöra grund för statens inriktning av verksamheten. De effektmål som statsmakterna anger ska sedan kunna brytas ned till verksamhetsmål, som olika myndigheter och andra aktörer ska leva upp till. Uppföljning/utvärdering ska göras utifrån de uppställda målen och bör fokusera på resultat/effekter. I betänkandet presenteras förslag till mål.

Utgångspunkten när det gäller *fördelning mellan enskilda och det offentliga* är att enskilda personer och företag har ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom samt för att inte orsaka olyckor, medan det offentliga ansvarar för skydd av miljön och andra samhälleliga intressen. Först när den enskilda inte själv klarar av att skydda sitt liv eller sin egendom är det ett offentligt ansvar att ingripa.

Ansvaret för och utförandet av *eftersökning av försvunna personer som operativ räddningsinsats*, bör flyttas till den kommunala räddningstjänsten. Med operativ räddningsinsats menar vi att fysiskt söka efter och rädda personer, som har försvunnit under sådana

omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa oavsett om de försvunnit i eller utanför fjällområden. Om försvinnandet kan antas ha samband med brottslig verksamhet är det dock en fråga för polisen. Den inre spaning som sker i samband med att personer försvinner bör inte hänföras till räddningsinsatser och räddningstjänstförfattningar. Vi anser att det är ordinarie polisarbete och bör regleras i de författningar som rör polisens arbete.

Räddningsverket bör genom utvecklingsarbete, utbildning, övning, rådgivning, tillsyn och stödverksamhet tillse att *ledningen* för olika typer av räddningsinsatser är allsidigt sammansatt, utbildad, övad och utrustad.

Nuvarande *former för att regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats* måste förändras. Staten bör kunna gå in med olika åtgärder och ansvara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren, som också har kvar ansvaret. Det finns även behov av att inrätta nationella/regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel.

Vi anser även att det finns behov av att inrätta *nationella och regionala förstärkningsresurser* i form av personal och materiel.

Den kommunala eller statliga räddningstjänsten bör vara ansvarig för att utreda olycksorsak och olycksförlopp samt analysera hur insatserna har fungerat vid en räddningsinsats. Detta kallar vi för *olycksförloppsutredning*. Då brottsmisstanke föreligger lämnas undersökningen över till polisen. På detta sätt kan en stor kunskapsbank om åtgärder, som förhindrar olyckor, skyddsåtgärder, åtgärder under insatsen och i återställandeskedet, byggas upp.

De åtgärder som ska vidtas av verksamhetsutövare i förskedena bör finansieras av dem själva. Även den tillsyn som kommunala eller statliga myndigheter gör för att se att åtgärderna vidtagits (bl.a. §43-tillsyn) bör finansieras av verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna bör också bära kostnaderna för sanering efter en olycka. *Vad gäller insatsskedet bör det även i fortsättningen vara ett offentligt ansvar och finansieras med offentliga medel.* Däremot bör kommuner kunna ålägga så kallade §43-anläggningar eller andra anläggningar att betala den del av den kommunala räddningstjänstens fasta kostnader som är direkt relaterade till anläggningen och dess verksamhet.

Under utredningens arbete har vi kommit fram till att det nu finns behov av en total *översyn av räddningstjänstlagen* (1986:1102), räddningstjänstförordningen (1986:1107) och vissa författningar som är kopplade till dem. Vi har därför i en skrivelse till regeringen, 1997-10-27 (FO97/2363/RS), föreslagit regeringen att tillsätta en kommitté för en översyn av de aktuella författningarna.

I del 1 har vi även övervägt och givit förslag till gränsdragningar mellan Räddningsverket och vissa andra myndigheter.

I *del 2 Räddningsverket* beskriver vi Räddningsverkets ansvar och uppgifter i dag samt presenterar vår syn på Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter. Vi behandlar också några särskilda frågor såsom uppdelning av Räddningsverkets anslag i en fredsdel och en del för höjd beredskap, befolkningsskydd, utbildning och övning, tillsyn, riskhantering, forskning och utveckling samt IT.

Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter

Räddningsverkets framtida ansvarsområde bör vara:

1. **Sammanhållande ansvar för verksamhetsområdet**
   Skydd mot olyckor, inklusive tillsyn
2. **Särskilda myndighetsuppgifter** avseende
   transport av farligt gods
   beredskap mot kärnenergiolyckor
   kemikalieolyckor
   naturolyckor
   miljöfrågor inom verksamhetsområdet
3. **Stöd och utveckling åt statlig och kommunal räddningstjänst avseende**
   metoder och materiel
   utbildning och övning
4. **Internationella hjälpinsatser**

Räddningsverket bör ansvara för funktionen Räddningstjänst.

Enligt direktiven till Räddningsverksutredningen (dir. 1996:11) skulle vi redovisa vilken del av Räddningsverkets nuvarande verksamhet som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret (civila ramen).

Vi överlämnade 1997-12-23 (FO97/2820/CIV) en skrivelse till regeringen, med ett *förslag till uppdelning av Räddningsverkets anslag* till en del inom den civila ramen och en del som avser den fredstida verksamheten. Regeringen har sedan beslutat att Räddningsverket och ÖCB ska lämna budgetunderlag inför 1998 års budgetproposition enligt förslaget i vår skrivelse.

Verksamhet under höjd beredskap

Den nuvarande funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst bör förändras innehållsmässigt och ansvarsmässigt samt delas upp i två funktioner.

Räddningsverket bör även fortsättningsvis ansvara för funktionen Räddningstjänst.

Befolkningsskydd, som är en verksamhet som enbart bedrivs under höjd beredskap, bör i huvudsak ÖCB ansvara för.

Inriktning och prioritering av det fysiska skyddet (skyddsrum och skyddade utrymmen) dvs. var ska man bygga, bör ÖCB ansvara för. *Byggnadsteknisk reglering*, dvs. hur man ska bygga, bör Boverket ansvara för.

I samband med den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 bör beslut fattas om *inriktningen av det fysiska skyddet*. Underlag till ett sådant beslut bör vara en utredning av FOA om behovet av fysiskt skydd mot bakgrund bl.a. av den hotbild och den vapentekniska utveckling som nu är aktuell samt överväganden och förslag från denna utredning.

Vi behandlar även *räddningscentraler och kommunala ledningsplatser*. För att uppnå en tydlig fördelning mellan vad som avser fredsnytta (och som kommunerna ska betala) och vad som avser nyttan för höjd beredskap (som Räddningsverket ska betala med medel avsedda för höjd beredskap) bör tydligare fördelningskriterier tas fram.

Utbildningen

Kommunernas behov bör tydligare ligga till den grund för kraven på den kommunala räddningstjänstspersonalens kompetens samt antagnings- och examinationskraven.

Samverkan mellan Räddningsverket och andra utbildningsanordnare bör utvecklas bl.a. på följande sätt.

- Räddningsverket bör köpa in kompetens från andra utbildningsanordnare när det gäller t.ex. ammunitionsröjning, sprängning, utbildning i ledarskap, ekonomi och förvaltningskunskap.
- Räddningsverkets skolor bör ses som en gemensam utbildningsplattform när det gäller räddningstjänstutbildning. Andra myndigheter som bedriver räddningstjänstutbildning (t.ex. Kustbevakningen, Socialstyrelsen och Sjöfartsverket) bör överväga att med bibehållet ansvar hos dessa myndigheter, låta denna utbildning genomföras av Räddningsverkets skolor.
- Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning bör genomföras av Räddningsverket.

Räddningsverket bör administrera och samordna all hantering av *civilpliktiga*. Utredningen anser även att Räddningsverkets skolor bör bedriva *gemensam totalförsvarsutbildning* av civilpliktiga. *Luftfartsverket utbildning* av civilpliktiga bör utföras av Räddningsverkets skolor, men med Luftfartsverket som ansvarig.

Utbildningsverksamheten bör inriktnings-, kompetens- och ansvarsmässigt samt organisatoriskt förändras.

Detta medför bl.a. att ansvaret för innehållet i ämnesområden ligger på sakverksamheten, medan ansvaret för utbildningen ligger på utbildningsverksamheten, att utbildningsverksamheten ansvarsmässigt hålls samman inom Räddningsverket.

Frågor om antagning, utbildningens omfattning, finansiering och ändrat huvudmannaskap bör bli föremål för *samlade överväganden och förhandlingar mellan stat och kommun* och därefter bör konsekvenserna utredas närmare.

Efter det att statsmakterna tagit ställning till *sotningsverksamhetens framtida utformning*, bör ett uppdrag ges till en genomförandekommitté

att, tillsammans med Räddningsverket och Skolverket, utreda konsekvenserna för skorstensfejarutbildningen samt lämna förslag till framtida huvudmannaskap, organisation, omfattning och finansiering.

Tillsyn

I samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen bör sambandet mellan räddningstjänstlagen, plan- och bygglagen och naturresurslagen ses över.

Räddningstjänstplanerna eller räddningstjänstdokumentationen bör ses som kommunens dokument för sin planering av den kommunala räddningstjänsten. Ansvaret för att följa upp och utvärdera att de efterlevs bör ligga på kommunen.

Den statliga tillsynen ska garantera att kommunerna i sin planering uppfyller statligt fastställda krav på verksamheten.

Länsstyrelserna bör företräda staten på ett samlat sätt gentemot kommunerna när det gäller tillsyn. I frågor där länsstyrelsens kompetens inte är tillräcklig bör Räddningsverket eller andra centrala myndigheter lämna stöd genom sin spetskompetens.

Räddningsverket bör med utgångspunkt i de föreslagna effektmålen för området Skydd mot olyckor ha ansvar för att för regeringen presentera en *nationell bild* av räddningstjänsten i Sverige, såväl den kommunala som den statliga.

Verket bör även ha ansvar för *uppföljning/utvärdering av länsstyrelserna* och för stöd åt länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet.

Riskhantering

Räddningsverket ska vara samlande och pådrivande inom verksamhetsområdet, särskilt i förskedena. I samband med denna uppgift kommer arbetet med *riskhantering* att vara viktigt.

Miljöarbetet

Räddningsverket bör ha ett *särskilt ansvar för miljöfrågor inom sektorn.*

Internationell verksamhet

Regeringen bör överväga att bemyndiga Räddningsverket att inom ramen för i regleringsbrevet angivna områden och upp till ett visst belopp, kunna genomföra *internationella hjälpinsatser.*

FoU

Räddningsverket bör utveckla sin uppföljning/utvärdering samt implementering av FoU-projekt.

Kopplingen mellan Räddningsverkets mål och FoU behöver göras tydligare.

Ordlista

Begrepp

ADR
Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg

Befolkningsskydd
Begreppet befolkningsskydd definieras i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Det omfattar åtgärder som syftar till att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Följande åtgärder räknas enligt lagen till befolkningsskyddet:

Utrymning och inkvartering
Tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen
Tillhandahållande av andningsskydd
Mörkläggning
Information om självskydd
Kompletterande åtgärder som är nödvändiga föra att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Civila ramen
Den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret

Definition av verksamhetsområdet Skydd mot olyckor
Omfattar statens, kommunens eller enskildas:

- *åtgärder för att förhindra olyckor*, dvs. åtgärder som minskar sannolikheten för att en olycka ska inträffa,
- *skadebegränsande åtgärder* i förväg (skyddsåtgärder),
- *åtgärder att förbereda räddningsinsatser*,
- *åtgärder för att genomföra räddningsinsatser*,
- *åtgärder efter en räddningsinsats*.

De åtgärder som här avses sammanhänger med skydd mot olyckor som kräver en räddningsinsats.

Alla ovanstående åtgärder kan sammanfattas som det offentligas (statens eller kommunens) eller enskildas åtgärder för att *skydda* (dvs. minska sannolikheten för att en olycka ska inträffa) samt för att *rädda liv, egendom* och *miljö* vid olyckor, (dvs. minska konsekvenserna när en olycka inträffat).

Fysisk planering
Fysisk planering syftar till att förutbestämma samhällets framtida handlande genom att avgöra hur mark och vatten ska användas i tid och rum. Verksamheten leder i regel till olika planer, främst översikts- och detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Fysisk planering kan också syfta till handlingsprogram som samordnar tekniska och politiska beslut avseende användning av mark och vatten.

GIS
Geografiskt informationssystem, ett system för att hämta in, lagra och bearbeta geografiska data.

Grundforskning
Grundforskning innebär att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap.

Infallsport
Område där skyddsrum ska byggas på grund av risk för sjöinvasion.

Miljö
Miljö handlar om vår omgivning, omvärld. Inom beteende- och samhällsvetenskaperna avses med miljö summan eller någon del av de fysiska, psykologiska eller sociala fenomen som omger eller påverkar en organism. Inom biologin menas med miljö den omgivning, med alla dess enskilda faktorer, som verkar på en viss växt- eller djurart, däribland människan.

Mål- och riskanalys
Förteckning över de objekt - civila och militära – som kan antas bli direkt utsatta för vapenverkan vid ett väpnat angrepp. Det framgår också om objektet utgör punkt- eller ytmål, sabotagemål eller mål för kemiska vapen samt vilken risknivå som åsatts det omgivande riskområdet. Av förteckningen framgår också områden som (tidigt) kan utsättas för omfattande markstrider.

Mål- och riskanalys som är sammanställd för ett län eller ett civilområde benämns **regional mål- och riskanalys.**

Offentligt åtagande
Ett offentligt åtagande innebär att stat eller kommun förbinder sig att utföra något. Det omfattar, som vi ser det, en eller flera av följande åtgärder/styrformer:

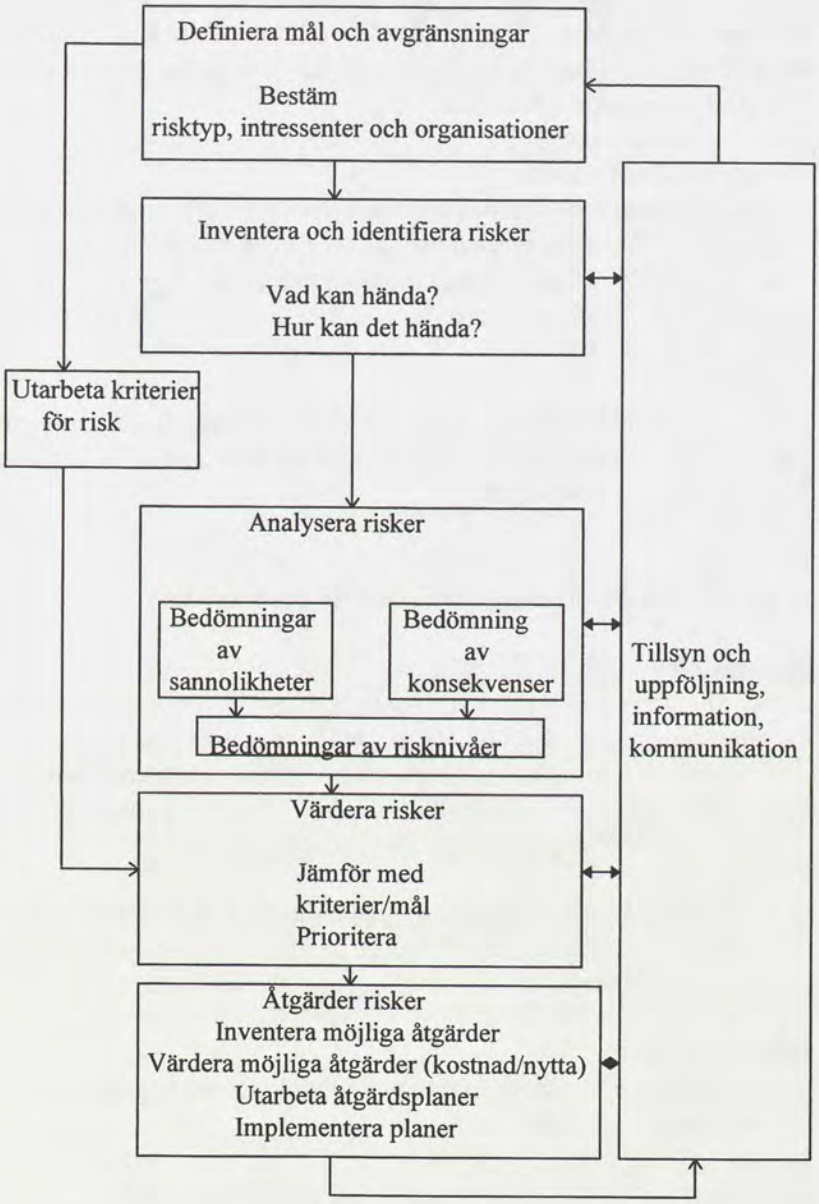
- målformulering
- reglering
- forskning och utveckling
- utbildning, information
- verkställighet
- tillsyn, uppföljning, utvärdering
- finansiering.

Olycka
Olycka är en plötslig händelse som har skadlig inverkan på människors liv och hälsa, miljö eller egendom. Händelsen kan bero på naturföreteelser eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla.

Polluter pays principle eller förorenaren betalar-principen
OECD har utfört ett grundläggande utvecklingsarbete angående säkerheten vid farlig industriell verksamhet. Detta har bl.a. resulterat i rekommendationer om tillämpningen av förorenaren betalar-principen. Från början avsåg principen i huvudsak kostnader för kontinuerliga utsläpp som med hänsyn till människors hälsa och miljön behövde minskas. Principen har sedan utvecklats inom OECD till att även avse kostnader för åtgärder avsedda att förebygga samt skydd mot föroreningar till följd av olyckor.

Risk
Risk är beteckningen på en farhåga för att en olycka ska ske eller att en skada ska uppkomma på annat sätt. Risk betecknar - särskilt i sammansatta begrepp såsom riskanalys - en sammanvägning av sannolikheten för att en negativ händelse inträffar och dess konsekvenser.

Riskhantering



Räddningstjänst
Enligt räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102) ska samhällets räddningstjänst vid olyckor och överhängande fara för olyckor hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller i miljön. Kommunerna alternativt staten ansvarar för de insatser som ska göras. Detta gäller både i fred samt under höjd beredskap.

Sammanhållande ansvar
En myndighet med ett sammanhållande ansvar för ett område ska vara samlande och pådrivande. Den har ansvar för att dels uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden inom området och att för regeringen påtala dem, dels för sådant inom området som inte ankommer på någon annan.

Samordning
Samordning innebär att ange gemensamma och övergripande mål, att ange eller redovisa övergripande inriktning och prioriteringar samt att följa upp och utvärdera verksamheten.

Sanering
Sanering syftar till att avlägsna t.ex. avfall eller förorening.

Skyddat utrymme
Ett *skyddat utrymme* är ett skydd som planläggs av kommunen i fred och som anordnas under höjd beredskap. Det är betydligt enklare än ett skyddsrum och ger visst skydd mot strålning från radioaktivt nedfall och splitter samt, inom särskilt utsatt område, även mot byggnadsras.

Skyddsrum
Skyddsrum är ett fysiskt skydd som redan under fred anordnas, utformas och utrustas så att det ger skydd mot de stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Skyddsåtgärder
Skyddsåtgärder är åtgärder som vidtas i förväg för att begränsa konsekvenserna av en olycka.

Säkerhet
Säkerhet är ett tillstånd som innebär frånvaro av eller kontroll över förekommande riskkällor. Ett säkert system, en säker anläggning eller verksamhet är - åtminstone i teorin - fri från förhållanden som kan orsaka skada på människa, miljö eller egendom.

Tillbud
Tillbud är ett händelseförlopp som kunde ha medfört en olycka.

Tillsyn
Tillsyn är ansvariga kommunala och statliga myndigheters uppföljning och utvärdering i syfte att tillse att berörda aktörer utfört de uppgifter de enligt lagar och förordningar är skyldiga att utföra.

Tillsyn kan bedrivs på dels geografisk, dels funktionell grund och med stöd av olika författningar.

Tillämpad forskning
Tillämpad forskning innebär att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap med bestämd tillämpning i sikte.

Tillämpad problemlösning
Tillämpad problemlösning innebär ett systematiskt utnyttjande av forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att lösa givna problem.

Uppföljning
Kontinuerlig registrering och bedömning i efterhand av uppgifter om genomförande, prestationer och utfall i offentlig verksamhet.

Utveckling
Utveckling innebär ett systematiskt utnyttjande av forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana.

Utvärdering
Noggrann efterhandsbedömning av genomförande, slutprestationer och utfall i offentlig verksamhet.

Förkortningar

ALI	Arbetslivsinstitutet
ASS	Arbetarskyddsstyrelsen
BRANDFORSK	Styrelsen för svensk brandforskning, är statens, försäkringsbranschens och industrins gemensamma organisation för initiera, bekosta och följa upp olika slag av brandforskning
CESAM-kommittén	Kommittén för samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten
CTH	Chalmers tekniska högskola
FHS	Försvarshögskolan
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FoU	Forskning och Utveckling
IT	Informationsteknologi
KBV	Kustbevakningen
KemI	Kemikalieinspektionen
Kommunförbundet	Svenska Kommunförbundet
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
LFV	Luftfartsverket
LTH	Lunds tekniska högskola
OECD	Organisation on Economic Cooperation and Development
RIB	Räddningsverkets informationsbank

RPS	Rikspolisstyrelsen
Räddningsverket	Statens räddningsverk
SCB	Statistiska centralbyrån
Seveso I	Rådets direktiv (82/501/EEG) om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter
Seveso II	Rådets direktiv (96/82/EEG) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
SGI	Statens geotekniska institut
SjöV	Sjöfartsverket
SKI	Statens kärnkraftsinspektion
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SOS	Socialstyrelsen
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SNV	Statens naturvårdsverk
SRV	Statens räddningsverk
SSI	Statens strålskyddsinstitut
SÄI	Sprängämnesinspektionen
VV	Vägverket
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap

I den fortsatta texten skriver vi Räddningsverket i stället för Statens räddningsverk, Naturvårdsverket i stället för Statens naturvårdsverk, Kommunförbundet i stället för Svenska kommunförbundet osv.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv och arbete

Av direktiven till utredningen Mål och medel för Statens räddningsverk (dir.1996:114) framgår bl.a. att i utredningsuppdraget ska omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet prövas och i det sammanhanget ska även formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning ses över.

Direktiven redovisas i *bilaga 1* och i *bilaga 2* redovisar vi de olika deluppdragen och i vilka avsnitt i betänkandet de har behandlats.

Utredningen tolkar vad direktiven anger om *det offentliga åtagandet* på så sätt att vi ska analysera och föreslå vad det offentliga åtagandet bör omfatta i fråga om *Skydd mot olyckor* och de övriga åtgärder som regleras i räddningstjänstlagen eller annan lagstiftning inom verksamhetsområdet, hur detta åtagande bör vara fördelat mellan stat och kommun samt mellan olika statliga myndigheter. I det sammanhanget kommer även gränssnittet mot enskilda (fysiska och juridiska personer) att behandlas.

När vi säger *kommun* menar vi primärkommun. *Landstingen* har dock också en roll inom verksamhetsområdet. De har sjukvårdsuppgifter i samband med såväl den statliga som den kommunala räddningstjänsten.

Med *enskilda* menar vi såväl fysiska som juridiska personer. Det är naturligtvis stor skillnad på ett stort företags ansvar och förmåga att vidta åtgärder å ena sidan och "familjen Svenssons" ansvar och förmåga å andra sidan. Utredningen har dock ändå valt att behandla enskilda fysiska och juridiska personer tillsammans eftersom våra huvudfrågor gäller gränssnittet mellan det offentliga och det enskilda

samt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter.

För att kunna ge förslag till vad det offentliga åtagandet bör omfatta har vi, utifrån en allmän analys av offentliga åtaganden samt fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter, formulerat ett antal principer för omfattningen och fördelningen av det offentliga åtagandet.

Med hjälp av dessa principer för fördelningen av ansvar, befogenheter och uppgifter har vi behandlat:

- det offentliga åtagandet kontra åtagandet för enskilda
- det offentliga åtagandet fördelat mellan stat och kommun
- fördelningen av det statliga åtagandet mellan olika myndigheter.

Vi anser att utredningens uppgift är att tala om utgångspunkter för *vad s*om bör göras, *vem* som ska vara ansvarig för det och hur det ska finansieras. *Hur* en statlig myndighet utför en uppgift är en fråga för verksledningen. *Hur* en kommun eller en enskild organisation utför en uppgift är helt utanför utredningens mandat att bedöma.

Parallellt med denna process har vi kartlagt och analyserat dagens ansvars- och uppgiftsfördelning inom verksamhetsområdet för att komma fram till vilka gränsdragningsproblem, oklarheter, brister och andra problem som finns. Vår faktainsamling bygger främst på intervjuer med företrädare för cirka 50 myndigheter och organisationer, som är verksamma inom området, se *bilaga 4*. Vi har dessutom sänt enkäter till verksamma (beställare och utförare) inom FoU, som har med räddningstjänst och riskhantering att göra. De viktigaste aktörerna har också intervjuats, se *bilaga 7*.

Vi har också fått erfarenheter från en kartläggning av ansvar och uppgifter i samband med åtgärder som vidtas vid ett antal typolyckor. Denna kartläggning har Räddningsverket, tillsammans med personal vid den kommunala räddningstjänsten, gjort på uppdrag av utredningen. Kartläggningen redovisas i en PM upprättad inom utredningen. Dessutom har vi fortlöpande fått synpunkter och iakttagelser som verksamma inom området förmedlat till oss på olika sätt, bl.a. genom den kontaktpersonsgrupp, bestående av representanter för cirka 80 myndigheter och andra organisationer, som fortlöpande träffats, se *bilaga 6*.

Dessutom har en grupp med personer från Försvarsdepartementet, Räddningsverket och Kommunförbundet hjälpt utredningen med förslag till mål för det aktuella området, förslagen redovisas i en PM upprättad inom utredningen. Vi har även fått hjälp av Räddningsverket och Kommunförbundet med att utveckla våra tankar om olycksförloppsutredningar. Vidare har litteraturstudier genomförts, se *bilaga 5*.

Vi har gått igenom Räddningsverkets verksamhet och utifrån våra överväganden och förslag om det offentliga åtagandet, fördelningen mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter, övervägt Räddningsverkets framtida verksamhet.

Från Räddningsverket har vi fått en PM om Räddningsverkets ansvar, uppgifter och organisation. Dessutom har vi fortlöpande fått en rad PM och annat begärt underlag. Utredningen har även tagit del av ett antal regeringsuppdrag som berört vår utredning. Intervjuer har gjorts med generaldirektören, överdirektören, alla avdelningschefer samt representanter (alla som kunnat) för de olika enheterna på huvudkontoret. Besök har gjorts på alla skolor, minst två gånger. Vi har då träffat ledning och medarbetare. Vi har också träffat representanter för skolorna i andra sammanhang. De lokala och centrala personalorganisationerna har fortlöpande informerats.

Slutligen har regeringen överlämnat ett antal ärenden till utredningen, se *bilaga 3*. I bilagan har vi också redovisat var i betänkandet de överlämnade ärendena behandlats.

Vi har under arbetet gång samrått med Räddningsverket, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Svenska Kommunförbundet. De är överens med oss om beskrivningen av området. Synpunkter på våra förslag lämnas av de berörda myndigheterna och organisationerna när denna utredning går ut på remiss.

På utredningens uppdrag har civilingenjör Kerstin Jönsson lämnat underlag till vårt arbete med FoU, Rolf Bergvall Consulting till arbetet med IT och Riksrevisionsverket (RRV) till arbetet med uppdelning av den civila ramen samt finansieringssystem för skyddsrumsbyggandet.

Vi har även samrått med ett antal utredningar:

- Utredningen om kemikalieolyckor m.m. (Fö 1996:09)
- Sotningsutredningen (Fö 1997:02)

- Utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet (Fö 1996:07)
- Civile koordinatorn (Fö 1997:03)
- Avregleringsutredningen (In 1997:09).

Inom utredningen har följande rapporter tagits fram och överlämnats till Räddningsverket:

- Myndigheters roller inom verksamhetsområdet

Skydd mot olyckor. Regleringen av ansvar och uppgifter i samband med sju typolyckor.

- Räddningsverkets ansvar, uppgifter och organisation.
- Exempel på nationella mål för ett säkrare samhälle.

Vidare har Riksrevisionsverket delvis på uppdrag av utredningen lämnat en rapport "Statens räddningsverks bemyndiganderedovisning".

Utredningen har till regeringen lämnat följande skrivelser:

- Eventuellt överförande av medlen för skyddsrumsbyggande till kommunerna, FO97/1339/CIV.
- Behov av författningsändringar, FO97/2363/RS.
- Uppdelning av anslaget till Statens räddningsverk, FO97/2820/CIV.

1.2 Verksamhetsområdet - definition och omfattning

Utredningens definition:

Verksamhetsområdet Skydd mot olyckor omfattar statens, kommunens eller enskildas:

- åtgärder för att förhindra olyckor
- skadebegränsande åtgärder i förväg (skyddsåtgärder)
- åtgärder för att förbereda räddningsinsatser
- åtgärder för att genomföra räddningsinsatser
- åtgärder efter en räddningsinsats.

De åtgärder som här avses sammanhänger med Skydd mot olyckor som kräver en räddningsinsats.

Alla ovanstående åtgärder kan sammanfattas som det offentligas eller enskildas åtgärder för att *skydda* (dvs. minska sannolikheten för att en olycka ska inträffa) samt för att *rädda liv, egendom* och *miljö* vid olyckor, (dvs. minska konsekvenserna när en olycka inträffat).

Vi vill belysa hur vi ser på verksamhetsområdet Skydd mot olyckor.

Vi ser att området, som innebär skydd mot olyckor i vid bemärkelse, går in i flera andra verksamhetsområden, framför allt i de tre första skedena t.ex. arbetsmiljö/arbetarskydd med tillhörande lagstiftning och myndighetsansvar samt brandfarliga och explosiva varor med tillhörande lagstiftning och myndighetsansvar. De olika transportslagen kan också ses som olika verksamhetsområden med sina sektorsmyndigheter och sin lagstiftning. Inom de här nämnda och flera andra verksamhetsområden arbetas med riskhantering och Skydd mot olyckor.

Inom räddningstjänst finns den statliga myndigheten Räddningsverket och verksamhetsområdet har sin lagstiftning genom räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107). I räddningstjänstlagen anges att räddningstjänst är de åtgärder som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö, även vissa förebyggande åtgärder ingår. Staten eller kommunen har skyldighet att ansvara för att en räddningsinsats görs om det med hänsyn till

- behovet av ett snabbt ingripande
- det hotade intressets vikt
- kostnaderna för insatsen
- omständigheterna i övrigt

är rimligt.

I denna utredning behandlar vi *både* räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen, som i stort sett inskränker sig till räddningsinsatsen *och* skedena före och efter räddningsinsatsen.

Vi behandlar följande område:

- förskedena (åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar och som syftar till att förhindra olyckor samt skyddsåtgärder och förberedelser för räddningsinsatser),
- insatsskedet (genomförandet av räddningsinsatser),
- det återställande skedet (åtgärder som vidtas efter en räddningsinsats).

Området omfattar sådant som har anknytning till en räddningsinsats. Samtliga de åtgärder som här avses sammanhänger med Skydd mot olyckor som kräver en räddningsinsats.

Vissa företeelser är gemensamma för alla skeden och kan ses som en metanivå. Det är att inrikta, styra, följa upp och utvärdera de olika skedena.

1.3 Olycksstatistik och samhällskostnader

Skador till följd av olyckshändelse är i Sverige, liksom i övriga delar av världen, ett av de stora folkhälsoproblemen som även leder till stora samhällskostnader och till många störningar i samhället. I Sverige är olycksfallsskador den vanligaste dödsorsaken bland barn, ungdomar och yngre vuxna. Varje år dör ungefär 2 500 personer till följd av skador, 120 000 personer måste vårdas på sjukhus och omkring 900 000 läkarbesök görs på grund av olycksfallsskador. Den årliga samhällskostnaden uppskattades år 1995 till ett minimum på 37 miljarder kr, exklusive humanvärdet.

Räddningsverket har i rapporten *Samhällets kostnader för olyckor*, P21-204/97, samt i regeringsuppdraget *Ett samlat handlingsprogram för ett säkrare samhälle*, februari år 1998, redovisat en översikt av vilken typ av olycksstatistik som finns och vilka tidigare studier som genomförts. Rapporten ger en överblick av antalet olycksfall och de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa i Sverige under år 1995.

Tabell 1: Personskador och samhällskostnader av olycksfall i Sverige år 1995, SRV FoU-rapportP21-204/97.

Olycks-plats	Personskador, antal			Mtrl, skador	Total kostnad
	Dödsfall	Svår	Lindrig	antal	Mkr.
Transport	751	25 700	103 000	624 000	11 745
Bostad	1 332	53 500	302 900	38 000	13 682
Arbete	121	8 300	130 300	15 700	4 506
Skola/inst.	saknas	8 900	80 200	9 000	1 665
Idrott	saknas	9 500	148 900	10 000	2 162
Fritid	218	1 900	106 900	12 100	2 957
Totalt	**2 422**	**117 800**	**872 200**	**708 800**	**36 717**

Antalet skador till följd av olyckor är skattat med hjälp av bland annat dödsorsaksstatistik, olycksfallsregistreringar, patientregistret och

försäkringsbolagens statistik. Skador till följd av uppsåtliga handlingar (till exempel våld, självmord) ingår inte. Personskadorna delas upp på dödsfall samt svåra och lindriga personskador. De svåra personskadorna är sådana där personerna blir inskrivna i sluten vård, medan de lindriga personskadorna krävt åtminstone ett läkarbesök. För varje skada är de samhällsekonomiska kostnaderna beräknade, jämfört med om skadan inte skett. Följande kostnadsslag är medtagna i beräkningen: medicinska kostnader, rehabiliteringskostnader, produktionsbortfall, materiella kostnader, administrativa kostnader samt kostnader för räddningstjänsten. I beräkningen har inte tagits med den samhällsekonomiska kostnaden för humanvärdet (sveda, värk och lidande) eftersom detta är svårt att fastställa. Tillvägagångssättet att beräkna kostnader innebär således att dessa är beräknade i underkant och beräkningen blir ett minimum.

Generellt brukar man ange att ungefär 10% av befolkningen i Sverige varje år besöker en läkare i öppenvården på grund av en olycksfallsskada (Folkhälsoinstitutet år 1994). Detta stämmer väl överens med de skattningar som gjorts här för antalet lindriga skador. De som är så svårt skadade att de skrivs in för sluten vård motsvarar uppskattningsvis 12% av de 990 000 personskador som inträffade under år 1995.

Antalet dödsfall till följd av olycksfall är ganska säkert. En nationell registrering sker av samtliga fall och dödsorsaken kan för det mesta fastställas. För skol- och institutionsolyckorna och för idrottsolyckorna har det inte funnits några uppgifter om antalet dödsfall. Dessa ingår under fritidsolyckor, vars antal därmed är överskattat.

Bostadsolyckorna dominerar antalet personskador kraftigt. Bakom siffrorna gömmer sig en stor andel äldre personer, främst för de svåra personskadorna och dödsfallen. I takt med ökad ålder blir kroppen bräckligare och fall där frakturer uppstår är vanligt i denna grupp. Transportolyckorna har också en mycket hög andel allvarliga personskador och dödsfall.

De materiella skadorna har skattats ur försäkringsbolagens statistik. I detta dataunderlag är just antalet skador osäkert då det är okänt om en och samma skada har registrerats flera gånger.

Dödsfall

Tabell 2 återger dödsorsakerna i olyckor under år 1995. I tabellen finns också en uppgift om hur många som var äldre än 64 år. När det gäller fallolyckor representerar de en mycket stor andel.

Tabell 2: Dödsolyckor i Sverige under år 1995 för alla åldrar och de som är äldre än 64 år (Anders Åberg, Socialstyrelsen, år 1998, personlig kommunikation).

Skadetyp	Andel % (alla)	Alla	Äldre än 64
Fall	44,6	1 081	953
Missöden vid kir o med behand	0,4	10	7
Fordon	24,9	603	169
Ogynns effekt av läkem terap bruk	0,1	2	1
Resttillstånd av olycksfallsskador	3,1	74	59
Förgiftningar	5,2	126	30
Drunkning, kvävn, främm kropp	9,7	236	113
Natur o miljö	2,2	53	33
Öppen eld	2,9	71	30
Andra olyckor	6,9	166	100
Summa	**100,0**	**2 422**	**1 495**

Bränder

Samhällets kostnader för bränder redovisas i tabell 3. Beräkningarna bygger i många fall på mycket osäkra antaganden och ett bättre dataunderlag vore önskvärt. Eftersom en stor del av bränderna är anlagda är det inte fråga om "olycksfall" utan om uppsåtliga handlingar.

Tabell 3: Samhällets kostnader för bränder år 1995, SRV FoU-rapport P21-204/97.

Kostnadsslag	**Kostnad för bränder (milj. kr)**
Medicinska kostnader	107
Rehabiliteringskostnader	2
Produktionsbortfall	115
Materiella kostnader	3 103
Administrativa kostnader	1 024
Övriga kostnader	256
Summa	**4 607**

Räddningsverket har i rapport "Brandfrekvens och samhällsstruktur" redovisat brandstatistik i form av antalet bränder.

Tabell 4: Brandstatistik för åren 1990 –94, SRV FoU-rapportP21-173/97

Antal bränder	1990	1991	1992	1993	1994
Brand i byggnad					
- allmän byggnad	3815	3993	4334	4614	5010
- bostad	10719	10673	10569	11367	11062
- industri	2638	2398	2210	2384	2551
- annan byggnad	2708	2674	2645	2523	2794
Summa brand i byggnad	19880	19738	19758	20888	21417
Brand ej i byggnad	18499	16543	19294	15633	17787
Totalt	**38379**	**36281**	**39052**	**36521**	**39204**

Om tillgänglig statistik

För inträffade olyckor och skador som berör människor finns det en omfattande statistik, dock med betydande osäkerheter i en del fall. Det sker ingen nationell registrering av olycksfall i Sverige. Varken inom primärvården eller den öppna eller slutna sjukhusvården finns något allmänt system för insamling av sådana data. Inte heller för de materiella skadorna finns någon heltäckande statistik. De registreringar som hittills gjorts har byggt på lokala eller regionala undersökningar av skiftande karaktär och kvalitet. Socialstyrelsen (SoS) och Folkhälsoinstitutet har vid olika tillfällen gjort uppskattningar av antalet olyckor och beräkningar av samhällets kostnader för olyckor. Ett skaderegister är under uppbyggnad hos Socialstyrelsen.

Folkhälsoinstitutet (år 1996) summerar en stor del av de statistiksammanställningar som gäller personskador och ger dessutom data från sådana sammanställningar.

Den tillgängliga statistiken relaterad till räddningstjänst, såväl nationell som internationell, är i huvudsak konsekvensrelaterad (antal räddningstjänstinsatser, antal döda och skadade personer, kostnader för egendomsskador). Mycket sällan finns uppgifter om räddade värden, bakomliggande faktorer och olycksorsaker.

1.4 Olyckor och säkerhetsarbete

Olyckor kan ses på olika sätt, exempelvis:

- En plötslig oväntad händelse, orsakad mer eller mindre av slumpen.
- En olycksprocess med många steg som föregår själva olyckshändelsen.
- Olyckan uppkommer genom att säkerheten varit bristfällig.
- Olyckan uppkommer genom uppsåt, till exempel anlagd brand.

Konsekvenserna av en olycka kan bli av många slag. Det kan vara skador på människor, egendom och miljö. Vi kan också räkna in bortfall av produktion eller funktioner. Det kan vara att elkraft saknas vilket ger många konsekvenser, att bostaden förstörs osv. Förutom problemen i sig, uppstår kostnader av många slag. Riskpanoramat är komplext.

En generell betydelse av ordet säkerhet är tillstånd som inte innebär fara. Ett säkert system är fritt från påtagliga förhållanden som kan orsaka skada på person, egendom eller omgivningen. Besläktat är trygghet, att känna sig trygg. Liksom med ordet "risk" har "säkerhet" flera betydelser.

För att förstå riskkällor och olyckor behövs undersökningar inom flera områden till exempel: aktuell riskbild och riskkällornas potens att skada, olyckstyper samt deras orsaker, olycksförlopp, sårbarhet hos de utsatta. I ett internationellt perspektiv har ett lands geografi, kultur och ekonomi stor betydelse för såväl riskpanorama som sannolikheten att dödas eller skadas i olyckor.

För att besvara frågan om varför olyckor inträffar, måste bakomliggande faktorer till olika olyckstyper och tillbud undersökas. Sådana studier sker fortlöpande i Sverige, till exempel för att förbättra säkerheten i flyg och kärnkraft. Grundläggande uppgifter finns inte

tillgängliga för alla olyckstyper. När det till exempel gäller bränder saknas uppgifter om orsaker i 25 % av fallen.

Olyckor är olika till sin natur och sina effekter - från små incidenter till stora olyckor och katastrofer. Det finns "vardagsolyckor", såsom bränder, fallolyckor och trafikolyckor. Dessa är vanliga och innebär ofta relativt få och begränsade skador vid samma tillfälle. Tillsammans utgör de dock en betydande del av samhällets skadepanorama. Det finns även extrema händelser med stora konsekvenser och en (skenbart) låg sannolikhet. Katastrofer ges störst uppmärksamhet i press, radio och TV, vilket påverkar vår bild av problemen med olyckor och var samhällets insatser bäst behövs.

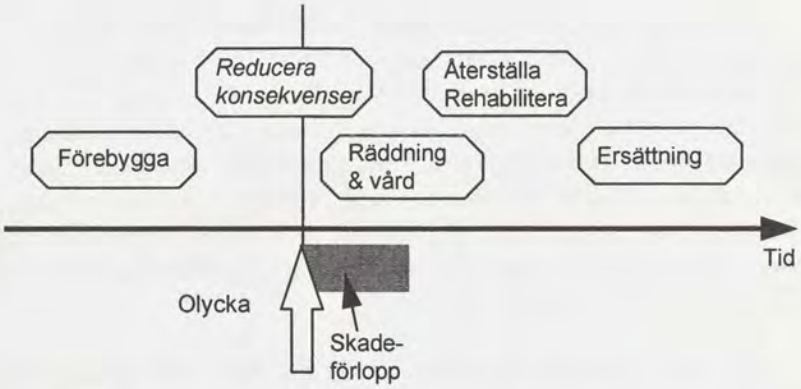
Det finns många perspektiv på olyckor och säkerhet. Ett systemorienterat perspektiv tar upp frågor kring interaktionen mellan människa, organisation och teknik. Ett annat perspektiv är räddningstjänstens traditionella skadebegränsande syn på problemen med olyckor.

Ett exempel på internationell åtgärd är ett för Europa gemensamt direktiv om risker vid storskalig kemikaliehantering, "Seveso - direktivet". Detta gäller den berörda anläggningen och dess arbetarskydd, samt säkerheten och miljö i dess omgivning. Det kan påverka kraven på kommunerna i deras fysiska planering och länsstyrelsernas beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Ett annat exempel är, att Sverige anslöt sig år 1984 till världshälsoorganisationens (WHO) mål att reducera antalet dödsfall till följd av olyckshändelser med 25 % till år 2 000. Enligt WHO bör hälsofrämjande åtgärder vidtas på såväl nationell, regional som lokal nivå. Insatserna bör inriktas mot såväl enskilda individer som mot deras närmiljö och samhällsmiljön.

Riskhantering och säkerhetsarbete

Rent allmänt finns några huvudaktiviteter inom riskhantering. Dessa är summerade i figur 1. Förebygga är ofta att reducera sannolikheter, men kan också innebära att stärka och introducera säkrare funktioner. Ordet "förebygga" har en positiv klang, men har olika betydelse inom olika verksamheter. Reducering av konsekvenser kan göras genom teknisk utformning av en anläggning, planering av åtgärder m.m., innan olyckan inträffar.

Figur1: Allmän princip för riskhantering



I riskhantering ingår utöver vad som framgår av figur 1 inventering, värdering och rangordning av riskkällor och skyddsobjekt samt åtgärder för ökad säkerhet och skydd samt återställning. En snarlik modell används för att beskriva räddningstjänstens aktiviteter i säkerhetsarbetet (figur 2).

I riskhantering ingår utöver vad som framgår av figur 1 inventering, värdering och rangordning av riskkällor och skyddsobjekt samt åtgärder för ökad säkerhet och skydd samt återställning. En snarlik modell används för att beskriva räddningstjänstens aktiviteter i säkerhetsarbetet (figur 2).

Figur 2: Allmän princip för aktiviteter kopplade till räddningstjänst

(Skadebegränsade åtgärder innan olyckor inträffar kallar vi kortare för skyddsåtgärder).

Figur 2 ansluter till den skedesindelning som vi använder oss av vid definitionen av verksamhetsområdet:

- förskedena, 1, 2 och 3 enligt ovan
- insatsskedet, 4 enligt ovan
- det återställande skedet, 5 enligt ovan.

2 Nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning

2.1 Ansvar och uppgifter i stora drag

2.1.1 Ett historiskt perspektiv

I detta kapitel beskrivs den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen inom verksamhetsområdet. Där framkommer att det offentliga (dvs. det statliga och det kommunala) åtagandet med tiden blivit alltmer omfattande. Detta sammanhänger med att det offentliga åtagandet över huvud taget blivit större, inte minst det kommunala åtagandet inom kommunens geografiska område och för kommunbefolkningens väl och ve.

Skyddet mot brand är en av de första gemensamma uppgifterna som människor reglerade. Regler om hur elden skulle skötas och liv eller egendom skyddas mot brand fanns redan i de första landskapslagarna på 1200-talet. De första byggnadstekniska brandföreskrifterna kom till i Stockholm på 1500-talet.

Regelsystemen har avlöst varandra under seklerna. De offentliga åtgärderna mot brand har anpassats till nya risker och hot samt till hur människor sett på dem. Det är framför allt beredskapen för räddningsinsatserna som har utvecklats. Det har funnits överväganden om fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och myndigheter samt mellan olika huvudmän inom den offentliga verksamheten, men några mer omfattande diskussioner om *principerna för det offentliga åtagandet inom Skydd mot olyckor* har inte förekommit.

De offentliga åtgärderna för att förhindra olyckor och begränsa skador är numera inriktade på i princip alla slag av olyckshändelser som kan komma att drabba människor, miljö eller egendom. Ansvaret är uppdelat mellan stat och kommun samt inom det statliga området mellan en rad myndigheter, som ser till att åtgärder vidtas inom olika samhällsfunktioner och i verksamheter som enskilda bedriver professionellt eller på fritiden. Samtidigt har den enskilde ett primärt ansvar för sitt liv, sin egendom samt för hur miljön påverkas.

2.1.2 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

Grunderna för fördelningen mellan enskilda och det offentliga av ansvar och uppgifter vad gäller åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa skador har kommit att bli denna:

- Myndigheterna ställer upp generella krav för säkerheten (på uppdrag av statsmakterna).
- Myndigheterna ansvarar för utbildning/övning och information inom verksamhetsområdet, anskaffning av materiel samt utveckling av metoder och materiel.
- Enskilda (fysiska och juridiska personer) vidtar åtgärder för att uppfylla de krav som myndigheterna formulerar (de juridiska personerna kan vara privata eller offentliga);
- Myndigheterna kontrollerar åtgärderna – att enskilda personer fullgör den skyldighet att hindra och begränsa skador som de har enligt lagstiftningen;
- Myndigheterna griper in när en olycka har inträffat och enskilda inte har förmåga att själva hindra eller begränsa skador på människor samt egendom eller i miljön;
- Enskilda ansvarar för återställning efter en skada på egendom och myndigheterna har ansvar och uppgifter när det gäller skador på miljö och människor;

Som regel kan enskilda framförallt göra det som krävs beträffande deras egendom eller verksamhet för att vidta *åtgärder som förhindrar*

olyckor eller för att vidta *skyddsåtgärder. När en olycka har inträffat* är den enskildes insatser särskilt angelägna på ett tidigt stadium, när åtgärder i liten skala fortfarande går att vidta och de styrkor som den offentliga räddningstjänsten förfogar över ännu inte är på plats.

Som ett led i åtgärderna när en olycka har inträffat finns det, enligt räddningstjänstlagen, en skyldighet för den som upptäcker en brand eller en annan olycka, som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön, att om möjligt varna dem som är i fara och om det går tillkalla hjälp. Enskilda fysiska personer är, enligt räddningstjänstlagen, skyldiga att genom tjänsteplikt medverka i räddningsinsatser. Ägare till byggnader och anläggningar eller verksamhetsansvariga kan vara tvungna att hålla utrustning och i en del fall beredskap med personal. Den som leder en räddningsinsats har möjligheter att om det behövs i samband med insatsen göra ingrepp i annans rätt.

Det finns starka drivkrafter hos många att i eget intresse skydda sig. Både hushåll och företag har ofta förmåga att vidta åtgärder för att förhindra olyckor eller vidta skyddsåtgärder. De enskildas intresse och ansvar omfattar dock inte verksamhetsområdet i sin helhet, varför det offentliga här har ett ansvar och en viktigt uppgift. Vi ser det ändå som *att enskilda ska göra vad som går för att rädda liv, egendom och miljö är en av utgångspunkterna* för nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning.

Avgörande för enskildas möjligheter att ekonomiskt skydda sig är att försäkringsgivarna erbjuder avtal om ersättningar för de allra flesta slag av skador vid olyckor. I avtalen ingår normalt föreskrifter med krav på åtgärder från försäkringstagarnas sida. Företag söker ibland även genom överenskommelser om frivilliga åtgärder inom den egna branschen minska riskerna för skador eller begränsa verkningarna av de olyckor som inträffar. Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga har med andra ord också en ekonomisk sida och försäkringsgivarna har en roll inom verksamhetsområdet. Även ideella organisationer har en viktig roll framförallt genom att påverka enskilda att vidta åtgärder för att skydda sig mot olyckor och deras konsekvenser.

2.1.3 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter

Strävan att hålla nere kostnaderna är ett viktigt skäl till att det offentliga för de åtgärder som syftar till att förhindra olyckor eller begränsa skadorna i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar den personal och egendom som finns tillgänglig för andra uppgifter hos olika myndigheter och andra organisationer. Hushållningen med resurser är också huvudmotivet för den uppdelning av ansvar och uppgifter som har skett mellan stat och kommun – och inom den statliga verksamheten mellan olika myndigheter.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen innebär i detta perspektiv att:

- Staten anger genom användning av lagstiftnings- och finansmakten målen för medborgarnas säkerhet – dvs. formulerar säkerhetskraven, ställer upp de övergripande målen samt fördelar ansvar, uppgifter och befogenheter samt resurser mellan statliga myndigheter, kommuner och enskilda;

- Staten ansvarar för tillsyn av viss statlig och den kommunala verksamheten och ansvarar för åtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande som kommunerna svårligen kan hålla. Staten ansvarar också för åtgärder som i allmänhet inte går att hänföra till en bestämd kommuns geografiska område. Dessutom ansvarar staten för viss utbildning samt utveckling av metoder och materiel;

- Kommunerna ansvarar för och utför åtgärder som det är enklast att sköta på den lokala nivån – reglerar t.ex. markanvändningen, så att kraven på hälsa och säkerhet blir tillgodosedda, kontrollerar att enskilda fullgör sina skyldigheter (genom t.ex. brandsyn på företag) och genomför insatser som ska begränsa skadorna vid de olyckor som inträffar. Dessutom ansvarar kommunerna för viss utbildning.

Staten kan vidare i enskilda fall ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten samt ge ersättning till kommunerna för stora och kostnadskrävande räddningsinsatser eller saneringsåtgärder.

Strävandena att utveckla kunnandet inom olika områden och att utnyttja de befintliga resurserna innebär att uppgifterna *inom den statliga verksamheten* fördelats mellan en rad olika myndigheter. Det gäller framför allt åtgärder som syftar till att förhindra olyckor samt skyddsåtgärder. Alla statliga myndigheter – även de som inte har ett i lagstiftningen särskilt reglerat ansvar – är skyldiga att medverka i kommunal och statlig räddningstjänst.

2.1.4 Några tendenser i utvecklingen

Utvecklingen under de kommande åren kommer att innebära ökade strävanden från statens och kommunernas sida att få enskilda fysiska och juridiska personer att *delta med egna åtgärder*. Målstyrning genom myndigheternas föreskrifter, egenkontroll och återföring av erfarenheter blir vanligare vid utformning av företagens åtgärder för att förhindra olyckor samt vid deras skyddsåtgärder. Det förekommer vidare i större utsträckning än tidigare att människor genom egna initiativ söker tillgodose de behov eller krav som finns. På vissa håll har det bildats frivilligkårer som kompletterar den kommunala räddningstjänsten – framför allt på orter där kommunerna minskat på eller lagt ner räddningstjänsten. Frivilligkårerna utgör i flera fall återstoderna av tidigare deltidskårer.

Enligt statsmakternas beslut (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203) om samhällets åtgärder mot svåra påfrestningar i fred är det angeläget att förbättra den *enskilda människans möjligheter att agera* på rätt sätt vid olyckor, katastrofer och störningar i viktiga infrastruktursystem. Hur en människa handlar när en olycka hotar att inträffa eller har inträffat har stor betydelse för konsekvenserna av olyckan. Enligt statsmakternas mening är det viktigt att alla människor har goda kunskaper och färdigheter när det gäller t.ex. livräddning, andningshjälp, annan första hjälp och enklare olycksbekämpning. Människor bör också lära sig att klara långvariga avbrott i el-, vatten- eller värmeförsörjningen.

Flera pågående eller nyligen avslutade arbeten inom det internationella området kommer sannolikt att leda till ökade skyldigheter för *ägare eller innehavare av vissa verksamheter* där en olycka kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Sådana frågor behandlas bl.a. i ECE-konventionen om gränsöverskridande industriolyckor. (Konventionen har utarbetats av FN:s ekonomiska kommission för Europa.)

Det bör också konstateras att den som har ansvar för att en uppgift utförs inte alltid är den som betalar. Enskilda kan betala för offentliga åtgärder/insatser genom *polluter paysprincipen*. Denna princip är antagen inom OECD och innebär att den som genom ett utsläpp orsakar en förorening ska stå för kostnaderna för samhällets åtgärder.

EU har antagit ett direktiv (96/82/EG) om åtgärder avsedda att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor med farliga ämnen, det *s.k. SevesoII-direktivet.*

Den följande texten innehåller en något mer detaljerad beskrivning av ansvars- och uppgiftsfördelningen inom verksamhetsområdet. Det första avsnittet handlar om åtgärder som vidtas *innan olyckor inträffar*, i *förskedena*. Redovisningen fortsätter med åtgärder som ska göra det möjligt att begränsa verkningarna när en *olycka har inträffat*, i *insatsskedet*. Det sista avsnittet beskriver åtgärder som vidtas *efter en olycka*, i *det återställande skedet*, när räddningstjänsten är avslutad.

2.2 Vidta åtgärder innan olyckor inträffar

2.2.1 Tre slag av åtgärder

Åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar, i förskedena, är av tre slag:

- åtgärder som ska förhindra olyckor;
- skyddsåtgärder;
- förberedelser för räddningsinsatser.

Gemensamt för de tre slagen av åtgärder är att de ska verka mot bakgrund av de hot och risker som är vanliga eller kan bedömas vara sannolika inom olika verksamheter. I detta skede ingår *inte* de förberedelser för en insats som sker i omedelbar anslutning till räddningsinsatsen eller under själva insatsen.

Erfarenheten visar att många åtgärder som syftar till att förhindra olyckor också bidrar till att i förväg begränsa skadorna vid de olyckor som inträffar, de fungerar alltså som skyddsåtgärder. I praktiken finns

det mot den bakgrunden ett nära samband mellan dessa båda slag av åtgärder. De åtgärder som syftar till att förhindra olyckor samt skyddsåtgärderna blir av betydelse även för bedömningen – inom det tredje delområdet – av vilka räddningsinsatser som behöver förberedas och hur det ska ske.

2.2.2 Åtgärder som ska förhindra olyckor

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

Enskilda personer har ett intresse av och ett ansvar för att skydda sig själva och sin egendom samt ett ansvar för att inte orsaka olyckor. Detta är utgångspunkten för ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan enskilda och det offentliga för de åtgärder som vidtas och som syftar till att förhindra olyckor.

En utövare av en verksamhet har ett ansvar för att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder. Detta är en allmänt vedertagen princip även internationellt.

Myndigheterna har inte ansvar för att vidta alla de åtgärder som behövs – och som går att genomföra – men kan

- *inrikta, styra, följa upp och utvärdera* verksamhetsområdet,
- genom *forsknings- och utvecklingsarbete* se till att det finns kunskaper om vilka åtgärder som bör vidtas,
- *sprida* dessa kunskaper genom utbildning och information,
- ställa *krav på åtgärder* som bedöms angelägna,
- genom *tillsyn* kontrollera att kraven blir uppfyllda.

Kraven som enskilda fysiska eller juridiska personer ska uppfylla varierar givetvis med hänsyn till riskerna och möjligheterna att i praktiken vidta de åtgärder som fordras. *Riskerna* för olyckor ska bedömas med ledning av både *sannolikheten* för att en olycka ska inträffa och *konsekvenserna* av den. Med konsekvenser menas här verkningarna både för den enskilde och för omgivningen.

Några exempel kan ytterligare belysa skillnaderna i bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas:

Kraven på säkerhet i kärnenergiproduktionen och luftfarten är rigorösa – kontrollen likaså. Även för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor – i en fast anläggning eller under transport – finns det omfattande säkerhetssystem.

Inom några delar av friluftslivet – på sjön och i fjällen – handlar åtgärderna som syftar till att förhindra olyckor i stor utsträckning om att förbättra enskilda personers förmåga att bedöma riskerna och att vidta åtgärder som är anpassade till dessa. Åtgärderna är följaktligen till stor del inriktade på information om förändringarna i vädersituationen. Det gäller också att klargöra vilken utrustning som fordras och hur den som råkar ut för svårigheter ska bete sig. Eldningsförbud i skog och mark är ett exempel på åtgärder som syftar till att direkt styra människors handlande och därmed minska sannolikheten för att en olycka ska inträffa. Frivilligorganisationer och andra ideella organisationer har här viktiga uppgifter när det gäller information för att påverka människors beteende.

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter

Förhållandena inom de områden där det är angeläget att kunna förhindra olyckor förändras hela tiden. Behovet av detaljerade kunskaper i tekniskt komplicerade frågor är i allmänhet mycket stort. Detta talar för en specialisering av kunnandet på *central* nivå. Samtidigt gäller det att kunna verka *lokalt*, nära användarna och de berörda i omgivningen som riskerar att drabbas vid en olycka. Det finns ibland också ett behov av att stämma av *regionalt*, som en länk mellan den centrala och den lokala nivån. Även regionalt går det i en del fall att hålla en god kontakt med användarna och de berörda i omgivningen.

Bedömningar och slutsatser om de åtgärder som ska vidtas kan avse t.ex. markanvändningen, egenskaperna hos produkter eller hjälpmedel eller den kommunikation mellan människor, myndigheter och massmedier som fordras. Statliga expertmyndigheter på central nivå – *Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Boverket, Sprängämnesinspektionen (SÄI), Strålskyddsinstitutet (SSI), Kemikalieinspektionen (KemI)* och *Vägverket (VV)* är några exempel – agerar med stöd av speciallagstiftningen för sina respektive verksamhetsområden. *Räddningsverket* har en övergripande roll vid Skydd mot olyckor. Det

gäller framför allt det offentligas åtgärder mot bränder eller andra olyckor som har relation till räddningstjänstlagen.

På regional nivå är ansvar och uppgifter i stor utsträckning samlade hos *länsstyrelsen*. Lokalt har *kommunen* en motsvarande roll. Flera kommunala nämnder eller andra lokala organisationer kan ha olika funktioner för att hindra eller minska verkningar av olyckor.

Det finns ett samarbete mellan olika myndigheter, men som regel ingen systematiserad samordning med gemensamma mål och medel för varje område, t.ex. kemikaliehanterande verksamhet och transportverksamhet.

Det förtjänar också att påpekas att detaljreglering, enligt statsmakterna, varken är önskvärd eller lämplig. Myndighetsrollen har enligt statsmakternas styrdokument (budgetproposition, regleringsbrev, instruktioner m.m.) numera mer karaktär av systemroll och myndighetens personal behöver vara tillräckligt kunniga för att utöva en tillsyn utifrån detta perspektiv.

2.2.3 Skyddsåtgärder

Som utredningen framhållit är många av de åtgärder som syftar till att förhindra olyckor också skyddsåtgärder. Det finns emellertid också åtgärder som enbart syftar till att i förväg vidta åtgärder som begränsar skadorna, skyddsåtgärder. Till dessa hör installering av tekniska hjälpmedel, t.ex. sprinklers och automatiska brandlarm. Brandsektionering av byggnader i syfte att förhindra spridning av bränder hör också hit. Ägare eller innehavare till byggnader och anläggningar ska ofta också förbereda utrymningsvägar.

Tätade diken, uppsamlingsgropar och invallningar runt cisterner ska förhindra olja eller kemikalier i vätskeform att rinna ned i marken. Inom områden där utflöden av farliga ämnen kan orsaka omfattande skador finns det skyltar som talar om att den som orsakar eller upptäcker en olycka ska larma och hur det ska gå till. Sådan information förekommer t.ex. vid starkt trafikerade vägar som går över eller i närheten av grundvattentäkter. Förare av fordon som transporterar farligt gods får genom sin utbildning lära sig vilka åtgärder de ska vidta om det inträffar en olycka, som innebär t.ex. att innehållet i tanken kommer ut. Samma sak gäller de anställda i fasta anläggningar där det hanteras farliga ämnen.

Enskilda – framför allt ägare eller innehavare till anläggningar där hantering av farliga ämnen äger rum – har även i de här fallen ett intresse av och ett ansvar för att skadorna begränsas. *Skyldigheten att vidta skyddsåtgärder ligger i stor utsträckning på enskilda.* De olika myndigheterna hjälper till genom att utveckla metoder och kontrollerar i allmänhet att ägaren eller innehavaren till en anläggning fullgör sina skyldigheter.

Ansvar och uppgifter är fördelade mellan stat och kommun samt inom den statliga verksamheten enligt samma principer som åtgärderna avsedda att förhindra olyckor. Flera av de iakttagelser som utredningen redovisat i föregående avsnitt gäller även de skyddsåtgärder som vidtas innan olyckor inträffar.

Även om ansvars- och uppgiftsfördelningen i stort sett är densamma för åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och skyddsåtgärder är det dock en skillnad i de olika åtgärdernas karaktär. *Åtgärder som syftar till att förhindra olyckor är i hög grad kopplade till människor.* Åtgärderna är riktade mot människor och deras beteende i den händelsekedja som kan leda fram till en olycka. Information, utbildning, designregler, operatörsregler, checklistor etc. är viktiga inslag i åtgärder för att förhindra olyckor.

Skyddsåtgärder är inriktade på händelseförloppet efter det att en utveckling som kan leda till en olycka har startat. Syftet är att begränsa i förväg och *präglas ofta av tekniska åtgärder* för att stänga inne eller "trycka ned", dvs. begränsa det fortsatta händelseförloppet, t.ex. sektionering och sprinklers. Åtgärderna som syftar till att förhindra olyckor respektive skyddsåtgärder får därmed olika inriktning och delvis olika målgrupper.

2.2.4 Förberedelser för räddningsinsatser

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

Ansvaret för förberedelserna är kopplat till ansvaret för genomförandet. Det innebär att:

- *Det offentliga* planerar för att åtgärder ska kunna vidtas av de för räddningstjänsten ansvariga myndigheterna och de medverkande

myndigheterna och organisationerna, när den enskilde inte själv klarar av situationen;

- *Enskilda* är i en del fall skyldiga att förbereda sig för att kunna vidta åtgärder;
- Utbildning och övning av personal samt utveckling och anskaffning av utrustning sker både i *offentlig* och i *enskildas* regi;
- *Statliga myndigheter* kontrollerar genom tillsyn att kommuner och enskilda har vidtagit åtgärder. *Kommunala myndigheter* kontrollerar genom tillsyn att enskilda har vidtagit åtgärder;
- Tillsynen kan resultera i ett föreläggande för *enskilda* – eventuellt vid vite – att vidta åtgärder.

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter

De räddningsinsatser som ska genomföras när den enskilde inte själv klarar av situationen fordrar förberedelser av olika slag. Verksamheten ska planeras – både övergripande och detaljerat. Personalen behöver utbildning och övning. Utrustningen ska utvecklas och anpassas till förändringarna i bl.a. riskerna och tekniken. Genom forsknings- och utvecklingsarbete går det att förbättra metoderna för arbetet.

Förberedelserna för räddningsinsatser innebär att:

- *Kommunen* ska kunna ansvara för insatser vid olyckor som i regel har lokal räckvidd, t.ex. bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, tågolyckor, trafikolyckor och utflöden av skadliga ämnen *(kommunal räddningstjänst);*
- *Staten* ska kunna ansvara för insatser som i allmänhet inte kan hänföras till en bestämd kommuns område eller där det fordras personal och utrustning av olika slag som det inte är rimligt att en enskild kommun håller sig med *(statlig räddningstjänst).*

Ansvaret för den statliga räddningstjänstens sex grenar är fördelat mellan olika myndigheter på följande sätt:

• Fjällräddningstjänst	Polisen
• Flygräddningstjänst	Luftfartsverket
• Sjöräddningstjänst	Sjöfartsverket
• Efterforskning av personer i andra fall	Polisen
• Miljöräddningstjänst till sjöss	Kustbevakningen
• Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar	Länsstyrelserna

Statliga myndigheter – i första hand länsstyrelsen – kan ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i de berörda kommunerna, om det fordras en omfattande räddningsinsats. Om olyckan fordrar även statlig räddningstjänst är länsstyrelsen skyldig att se till att räddningstjänsten samordnas. Regeringen kan i enskilda fall utse en annan myndighet än länsstyrelsen att ansvara för räddningsinsatsen eller själv ta över ansvaret för verksamheten.

Planering av verksamheten

En riskbedömning är grunden för planering av verksamheten. Säkerhet, olycksrisker och beredskap behöver övervägas och utifrån det sker en planering av räddningstjänsten. Denna resulterar i flera olika slag av planer. Kommunen ska enligt räddningstjänstlagen för sin räddningstjänst anta en *räddningstjänstplan*, som bl.a. anger vilka räddningsstyrkor som ska finnas på olika platser inom kommunens geografiska område. Genom *insatsplaner* förbereder sig den kommunala räddningstjänstens styrkor för insatser inom områden eller verksamheter där räddningsarbetet kan bli särskilt krävande. Räddningstjänsterna saknar dock i flera fall insatsplaner för räddningstjänståtgärder i industrins, ofta, mycket komplicerade anläggningar. Räddningstjänsten i samtliga kommuner har även en *larmplan*, många kommuner har också en *informationsplan*.

I många kommuner finns även en *verksamhetsplan*, som i stora drag anger målen och medlen för kommunens räddningstjänst.

Även de statliga myndigheterna som ansvarar för räddningstjänst är ålagda att planera verksamheten. Det finns också för den statliga räddningstjänsten *olika slag av planer,* som beskriver bl.a. resurser, ledningsförhållanden och alarmering. Statliga myndigheters verksamhet inom räddningstjänsten omfattas av den statliga *mål- och resultatstyrningen,* som anger syftena med verksamheten och som omfattar en uppföljning och utvärdering av effekterna.

De för den statliga räddningstjänsten ansvariga myndigheterna samarbetar i allmänhet med kommunerna vid planeringen av verksamheten. Både den kommunala och den statliga räddningstjänsten samverkar också med polisen samt hälso- och sjukvården.

Tillsyn

Räddningsverket och *länsstyrelserna* ansvarar för tillsyn på central och regional nivå av den kommunala räddningstjänsten. De statliga myndigheterna ska bl.a. se till att kommunernas beredskap inför olyckor är tillfredsställande. Till Räddningsverkets uppgifter hör också att följa utvecklingen inom den statliga räddningstjänsten. Räddningsverket får ge föreskrifter om samordningen av den statliga räddningstjänsten och ansvarar för tillsynen av samordningen. I praktiken sker påverkan framför allt genom det arbete som verket bedriver tillsammans med andra statliga myndigheter i arbetsgrupper, delegationer och råd. Utredningen återkommer till tillsynsfrågor.

Utbildning och övning

Ett av medlen för påverkan av kvaliteten i räddningstjänsten är utbildning och övningsverksamhet. Både staten och de kommunala räddningstjänsterna arbetar med detta. Vi beskriver kortfattat utbildningen inom verksamhetsområdet i avsnitt 2.2.5. Dessutom överväger vi utbildnings- och övningsfrågor i del 2, som handlar om Räddningsverket.

Forskning och utvecklingsarbete

Räddningsverket har också till uppgift att arbeta med forskning inom verksamhetsområdet samt utveckling av metoder och materiel. Det är även många andra myndigheter och organisationer verksamma inom forskning och utveckling inom verksamhetsområdet. Detta redovisar vi närmare i avsnitt 2.2.6.

2.2.5 Utbildning

Utbildning för främst den kommunala räddningstjänstens personal bedrivs av Räddningsverket på de fyra skolorna i Revinge, Skövde, Rosersberg och på Sandö. Räddningstjänstutbildning bedrivs även av Kustbevakningen (KBV), Sjöfartsverket (SjöV), Luftfartsverket(LfV), Socialstyrelsen (SoS) och Försvarsmakten. I det följande beskrivs Räddningsverkets och Försvarsmaktens utbildning närmare.

Räddningsverkets utbildning

Vid Räddningsverkets fyra skolor grundutbildas varje år cirka 1 500 brandmän, brandförmän och brandmästare. Brandingenjörerna, som utbildas på Lunds tekniska högskola (LTH), har sin påbyggnadsutbildning förlagd till skolan i Revinge. Räddningsverket erbjuder dessutom fort- och vidareutbildning inom flera olika områden, t.ex. ledning, brandsläckning, förebyggande åtgärder mot brand, kemikaliehantering och krishantering. Förutom de kurser som erbjuds i verkets kurskatalog genomför skolorna behovsanpassade utbildningar. I Rosersberg utbildas dessutom personal för sotningsverksamheten. Civilpliktiga utbildas också vid skolorna.

Yrkesutbildning för anställda i deltidsstyrka

Utbildning för brandmän anställd i deltidsstyrka omfattar cirka sex veckor. Efter tjänstgöring som brandman med anställning i deltidsstyrka under minst tre år, kan brandmannen antas till brandförmansutbildning som ger kompetens att arbeta i deltidsstyrka. Utbildningen är till övervägande delar praktiskt inriktad. Behörighetskrav för all antagning till räddningstjänstutbildning regleras av räddningstjänstförordningen (1996:932).

Yrkesutbildning för anställda i heltidsstyrka

Utbildning till *brandman*, som är anställd i heltidsstyrka omfattar femton veckor.

Brandförman är det första steget i befälsutbildningen. Denna grundläggande utbildning omfattar elva veckor. Nästa steg i befälsutbildningen är utbildningen till *brandmästare*. Den grundläggande brandmästarutbildningen omfattar fjorton veckor.

Utbildningen till ny *brandingenjör* startade 1989 och omfattade då 100 högskolepoäng, motsvarande två och ett halvt år studier. (Tidigare fanns en mer praktiskt inriktad brandingenjörsutbildning). Brandingenjörsutbildningen , som sker på Lunds tekniska högskola, omfattar från och med höstterminen år 1994 140 högskolepoäng, tre och ett halvt års studier. Räddningschef ska ha avlagt brandingenjörsutbildning och genomgått Räddningsverkets påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer vid Räddningsverkets skola i Revinge.

Räddningsverket har inom projektet Utbildningssystem 2000 övervägt och föreslagit ett nytt utbildnings- och övningssystem för att förbättra samhällets beredskap mot olyckor i fred, kris och krig. En av huvudtankarna bakom det nya utbildningssystemet är att skapa en gemensam grundutbildning för alla brandmän och brandbefäl, oavsett anställningsform, inom den kommunala räddningstjänsten.

Räddningsverkets arbetsuppgifter med fördelning på de fem skedena enligt vår utredning, ligger till grund för den nya utbildningen. Ett större utrymme ges bl.a. åt den olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheten. Utbildningssystem 2000 behandlas vidare under Överväganden och förslag om Räddningsverket i kapitel 6.

Bl.a. följande ämnesområden ska enligt Utbildningssystem 2000 ingå i den grundläggande utbildningen för brandmän:

- olycks- och skadeförebyggande verksamhet med brand- kem- och miljöskydd
- sårbarhet, risker och riskhantering i samhället
- teoretisk och praktisk brand- och räddningstjänst
- teoretisk och praktisk kem- och miljöräddning
- personlig skyddsutrustning och AC-skydd
- lagstiftning
- liv och hälsa med fysisk träning
- organisation, ledning med stabstjänst, samband och samverkan vid en räddningsinsats
- stationstjänst
- totalförsvar med befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap
- stridsmedel, vapenverkan och krigsmiljöer
- folkrätt i krig.

Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning

I slutbetänkandet från utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet, Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav, (SOU 1998:42), anmäldes att utredningsområdet räddningstjänstutbildning ska samordnas med Räddningsverksutredningen. Gemensamma överväganden och förslag kommer att presenteras i kapitel 6. Bakgrunden till att utredningsområdet samordnas mellan de två utredningarna är att det i ett tidigt skede av utredningsarbetet stod klart att det fanns flera beröringspunkter mellan Försvarsmaktens och Räddningsverkets räddningstjänstutbildning. Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning beskrivs därför av oss.

Den räddningstjänstutbildning som Försvarsmakten bedriver kan utifrån en försvarsmaktsgemensam tolkning delas in i följande områden: Brandförsvar, flygräddning, ammunitionsröjning, miljöskydd, skydd mot NBC-stridsmedel, sjöräddning, basräddningstjänst, sjölivräddning, sjukvårdstjänst och skrovskadeskydd.

Förutom en uppdelning mellan de olika försvarsgrenarna kan utbildningen delas upp på de huvudsakliga elevkategorierna värnpliktiga och officerare. I det följande fokuseras redovisningen på utbildningen av officerare då värnpliktsutbildningen (grundläggande soldatutbildning) i många fall äger rum på hemmaförbandet eller motsvarande. Viss värnpliktsutbildning är dock samordnad med den officersutbildning, som bedrivs på Försvarsmaktens räddningstjänstskolor.

Försvarsgrenarnas respektive utbildningsverksamhet kan beskrivas enligt följande.

Arméns räddningstjänstutbildning för officerare är framför allt inriktad mot NBC-stridsmedel. Utbildningen ingår som en del av den grundläggande officersutbildningen. Som specifik fackutbildning finns därutöver möjligheten att fördjupa sig inom NBC-området.

Inom marinen är utbildningsverksamheten mer varierande, vilket bl.a. beror på de olika miljöer som marinens officerare verkar inom. Den grundläggande officersutbildningen innefattar fredsräddningstjänst, skrovskadeskydd, NBC-skydd och sjölivräddning m.m. Vid sidan av dessa obligatoriska utbildningsmoment finns även ett antal s.k.

fackutbildningar t.ex inom sjöräddningstjänst eller akutsjukvård för helikopterpersonal.

Utformningen av flygvapnets räddningstjänstutbildning är bl.a styrd av räddningstjänstlagen, enligt vilken ägaren av flygplatser/flygbaser (i detta fall Försvarsmakten) är ålagd att vidta åtgärder för att förhindra eller begränsa skador. Inom flygvapnet ansvarar basräddningstjänsten för denna uppgift. Huvuduppgiften är att kunna agera initialt innan kommunens räddningstjänst kommer på plats. Inom ramen för den grundläggande officersutbildningen ges en obligatorisk räddningstjänstutbildning med inriktning mot ovan beskrivna uppgift.

Under år 1997 infördes en ny utbildningslinje inom flygvapnet som benämns skyddsofficer. Utbildningen syftar till att ge officeren kunskap och färdigheter inom områdena: basräddningstjänst, brandförsvar (som räddningsledare) ammunitionsröjning samt NBC. I övrigt finns ett antal fackutbildningar, bl.a. materiel- och brandmästarutbildning samt räddningsledarutbildning.

Försvarsmaktens skolor för räddningstjänstutbildning

Som nämnts ovan bedrivs en stor del av den allmänna och grundläggande räddningstjänstutbildningen på ett stort antal platser där olika militära skolor och förband är lokaliserade. För marinen bedrivs den även t.ex. ombord på olika fartyg. För den mer specifika och fackmässiga räddningstjänstutbildningen finns följande skolor:

- Marinens räddningstjänstskola på Berga;
- Marinens räddningstjänstskola i Karlskrona;
- Flygvapnets basbefälskola i Halmstad.

Dessutom har Försvarsmakten organiserat sju stycken s.k. NBC-banor i Boden, Umeå, Sollefteå, Skövde, Revinge Karlskrona samt på Gotland.

Vid Totalförsvarets skyddsskola i Umeå ges i första hand kvalificerad utbildning i skydd mot NBC-stridsmedel. Både militära och civila experter utbildas vid skolan som har ett nära samarbete med Försvarets forskningsanstalt och Umeå universitetet. Skolan ger också utbildning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Dessutom har skolan ett ansvar för att utveckla och testa skyddsmateriel för såväl det militära som det civila försvaret.

2.2.6 Forskning och Utveckling

I *bilaga 7* ges en allmän bild av de aktörer som verkar inom området.

I stora drag kan man schematisera FoU-arbetet i två grupper; problemdefiniering och problemlösning. Inom disciplinen samhälls- och beteendevetenskap ligger tyngdpunkten i att identifiera och definiera problem och inom teknik/naturvetenskap ligger tyngdpunkten i att finna lösningar på problem. Denna uppdelning kan man även finna både mellan och inom myndigheter.

Gränsdragningsproblem som ibland kan uppkomma mellan *beställarna*, dvs. myndigheter och andra organisationer, i samband med initiering av forsknings- och utvecklingsprojekt tar vi närmare upp i kapitel 4 Överväganden och förslag om det offentliga åtagandet. Konstateras kan dock att i stort sett är gränsdragningarna inte något problem, enligt myndigheternas egna bedömningar.

Fler *utförare* har en likartad inriktning på sin forskning, t.ex. inom kulturgeografi. Utifrån denna har man ofta skapat sig en egen smalare nisch som utgör en del av hela kompetensområdet.

Utförarna upplever själva att det inte råder några gränsdragningsproblem mellan dem. Man har ofta olika infallsvinklar på samma problem. I de fall man arbetar inom samma disciplin upplevs konkurrens stimulerande och bra för kvalitén. I de fall inriktningen leder till specialisering skapar det samarbete. Man söker ofta ett tvärvetenskapligt samarbete som leder till större projekt och samfinansiering från flera uppdragsgivare.

Räddningsverkets FoU-resurser

Räddningsverket upphandlar FoU enligt 1998 års FoU-plan för omkring 50 miljoner kr årligen, inklusive bidrag till BRANDFORSK på 1,3 miljoner kr per år.

Tabell 5: Omfattning av FoU-projekt som Räddningsverket upphandlar (år 1997)

Tid	%	Ekonomi (kr)	%
<6 mån	12	50 000-100 000	29
6-12 mån	44	100 000-500 000	54
1-3 år	41	500 000-1 000 000	9
>3 år	3	>1 000 000	8

Totalt nedlagda FoU-medel var år 1997 65 miljoner kr, därutöver en intern utveckling av utbildningsverksamhet, intern administration, IT och personalutveckling för 44 Mkr.

2.3 Genomföra räddningsinsatser

2.3.1 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

En effektiv räddningsinsats ska präglas av snabbhet och styrka samt naturligtvis av att insatsen ska göras på rätt sätt. Det ska finnas ett kvalitetskrav och personal och materiel ska utnyttjas optimalt. Snabbhet är framför allt att kunna *ingripa på ett tidigt stadium* i ett olycksförlopp. Sådana ingripanden måste kunna göras av människor som befinner sig på olycksplatsen eller i närheten av den. De åtgärder som enskilda i många fall vidtar omedelbart efter att en olycka har inträffat kan inte ersättas av insatser från den offentliga räddningstjänsten. Till de första åtgärderna hör att larma räddningstjänsten. Ett ingripande på ett tidigt stadium kan göras också med den personal och utrustning som ägare eller innehavare av en del anläggningar med hantering av farliga ämnen är skyldiga att hålla. Krav på utrustning som de anställda eller andra ska kunna använda finns även för ett stort antal andra anläggningar.

Om enskildas åtgärder ska ha betydelse för begränsningen av en olycka, får olyckan inte vara alltför omfattande redan från början. När t.ex. en brand trots ett tidigt ingripande snabbt sprider sig utvecklas förloppet som regel på ett sådant sätt att den enskilde inte har möjligheter att hejda det. Räddningstjänsten måste då gripa in. Som tidigare sagts är det naturligtvis stor skillnad på enskilda personers och stora företag ansvar och förmåga.

Att den enskilde inte klarar av situationen beror på att det fordras både ett yrkeskunnande och tillgång på särskild utrustning. Snabbhet innebär för räddningsstyrkornas del att det finns en beredskap som gör att personalen är tillgänglig för insatser inom en viss tid. Den kommunala räddningstjänstens styrkor är i allmänhet lokaliserade på ett sådant sätt att insatstiden – tidsåtgången från larm till den första åtgärden i insatsen på olycksplatsen – ligger inom de gränser som Räddningsverket har angett i sina allmänna råd för planeringen av verksamheten.

Statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst har inte räddningstjänst som sin huvuduppgift och deras resurser för räddningstjänst brukar primärt vara avsedda för andra uppgifter. De tar i stor utsträckning hjälp av andra myndigheter eller andra organ. Polisen, Kustbevakningen och Sjöräddningssällskapet är viktiga aktörer inom sjöräddningstjänsten. En annan aktör är den kommunala räddningstjänsten. Kustbevakningen får i sin tur hjälp med miljöräddningstjänsten till sjöss av andra organisationer med sjöresurser. En rad myndigheter bistår länsstyrelserna inom räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

2.3.2 Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter

Kraven på specialisering har påverkat fördelningen av ansvar och uppgifter för genomförandet av räddningsinsatser mellan stat och kommun samt inom den statliga verksamheten mellan olika myndigheter. En beskrivning av dessa förhållanden har skett i föregående avsnitt om förberedelserna för räddningsinsatser.

Den organisation som en *kommun* inrättar för att kunna göra räddningsinsatser behöver som regel inte dimensioneras för mer än de vanligen förekommande olyckorna. En del olycksförlopp drabbar emellertid så stora områden eller pågår så länge – t.ex. skogsbränder och översvämningar – att det fordras mycket stora resurser. Det måste för uthållighetens skull tillföras personal och materiel från räddningstjänsten inom områden som inte är drabbade eller från andra verksamheter, t.ex. Försvarsmakten, civila myndigheter, privata företag och olika slag av ideella organisationer.

Insatser med mycket stora resurser ställer höga krav på ledning av verksamheten. Som utredningen tidigare redovisat kan en sådan ledning av räddningstjänsten i en kommun ske genom att en statlig myndighet – normalt *länsstyrelsen* – tar över ansvaret för räddningstjänsten i de berörda kommunerna. Statens ansvar tar sig också uttryck i att kommunerna får statlig ersättning för de kostnader vid räddningsinsatser som överstiger en för varje kommun beräknad självrisk.

2.4 Vidta åtgärder efter en olycka

2.4.1 Återställning

Räddningsinsatsen ska pågå till dess att det inte är risk för någon ny skada eller att en skada som redan har uppstått inte blir värre. Kommunerna och staten har ett intresse av att insatsskedet begränsas så mycket som möjligt. Det håller nere kostnaderna för räddningstjänsten och gör att räddningsstyrkorna snabbt kan ingripa även vid de nya olyckor som eventuellt inträffar.

Efter räddningsinsatsen är det i allmänhet nödvändigt att bevaka den skadade egendomen. Det behövs i många fall också restvärdeskydd, sanering eller någon annan form av återställning.

För de *psykiska och sociala omsorger* som skadade eller anhöriga kan behöva i samband med olyckor finns det en stödverksamhet med företrädare för bl.a. socialtjänsten, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården och kyrkan – s.k. *POSOM-grupper*. *Hälso- och sjukvården* har naturligtvis ett ansvar när det gäller behandling av *fysiska och psykiska skador* i samband med olyckan.

Ansvaret för åtgärder efter en insats som syftar till att *rädda egendom* ligger på *ägaren eller innehavaren av egendomen.* Statsmakterna vill emellertid underlätta för enskilda fysiska eller juridiska personer att vidta åtgärder i återställningsskedet. Det finns av det skälet en skyldighet för räddningstjänsten att när en räddningsinsats är avslutad, om det är möjligt, underrätta ägaren eller innehavaren av den drabbade egendomen om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och annan återställning.

Efter en brand är det stor risk för sekundärskador genom korrosion på maskiner eller annan utrustning. Risken för rök- och vattenskador kan också fordra åtgärder. För försäkringsgivarna är det ett intresse att återställningsarbetet kan börja så fort som möjligt. Kommunförbundet och försäkringsgivarna har mot den bakgrunden träffat en överenskommelse om restvärdeskydd i samband med en brand eller vattenskada. Det kan här påpekas att sekundärskadorna kan i många fall från kostnadssynpunkt väsentligt överstiga de skador som uppkommer som en direkt följd av en olyckshändelse.

Behoven av återställning är i allmänhet mycket stora efter t.ex. skred och översvämningar. Det ankommer även i det här sammanhanget på ägarna av mark, byggnader och anläggningar att vidta de åtgärder som fordras.

Den *sanering* som måste ske, om det efter ett utsläpp eller utflöde av olja eller kemikalier inträffar skador i miljön, är som regel en uppgift för *det offentliga*. Saneringen ankommer i de flesta fallen på kommunen, som får statlig ersättning för åtgärder efter utsläpp eller utflöden av olja inom områden där staten ansvarar för räddningstjänsten. Statliga expertmyndigheter som Naturvårdsverket och Räddningsverket deltar i allmänhet med rådgivning och annan experthjälp.

Sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar är särskilt reglerad. Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att det krävs särskilda åtgärder för att skydda allmänheten eller om det är överhängande fara för en sådant utsläpp ska *länsstyrelsen* ansvara för räddningstjänsten enligt räddningstjänstlagen. Länsstyrelsen ska också ansvara för saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. För planering och samordning av verksamheten på central nivå ansvarar Räddningsverket och Strålskyddsinstitutet.

2.4.2 Återföring av erfarenheter

Många olyckor - och insatserna i samband med dessa - ger erfarenheter som det är angeläget att enskilda och myndigheter tar tillvara. Efter en olycka ska det som regel också klargöras om det finns skäl att låta en domstol pröva om någon ska ställas till ansvar för att olyckan har uppstått.

Det finns en skyldighet för medlemsländerna i EU att till kommissionen rapportera olyckor med verkningar över ett antal i olika avseenden fastställda gränsvärden.

För återföringen av erfarenheter inom landet ansvarar

- Statens haverikommission;
- Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen;
- Räddningsverket;
- Andra statliga expertmyndigheter, t.ex. Sprängämnesinspektionen, Arbetarskyddsstyrelsen, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket;
- Räddningstjänsten i kommunerna.

De kommunala räddningstjänsterna deltar i ett av Räddningsverket organiserat *system för insatsrapportering*. Det innebär att det fortlöpande samlas in vissa uppgifter om de räddningsinsatser som sker.

Statens haverikommission behandlar i sin verksamhet stora olyckor och insatser eller händelser som på annat sätt ger värdefulla erfarenheter. *Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen* och *Järnvägsinspektionen* studerar händelser som faller utanför haverikommissionens utredningsverksamhet. Samma sak gäller *Räddningsverket*, som ibland också uppmärksammar stora olyckor i andra länder med verkningar och erfarenheter som har intresse för utvecklingen av de åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och för den skadebegränsande verksamheten i Sverige.

Socialstyrelsen har sedan många år en expertgrupp – *KAMEDO* – som klargör händelseförloppet vid stora olyckor och bedömer insatser som har särskilt intresse för den katastrofmedicinska verksamheten.

Polisen gör de undersökningar som fordras för att ansvarsfrågorna ska kunna avgöras. Möjligheterna att i samband med återföringen av erfarenheter använda polisens utredningsmaterial begränsas av att det polisiära arbetet är inriktat på behoven i den rättsliga proceduren (sekretessregler m.m.). Frågor som har med säkerheten att göra analyseras däremot som regel inte i den utsträckning som fordras för att de myndigheter och organisationer som tar tillvara erfarenheter fullt ut ska ha nytta av materialet.

De statliga och kommunala myndigheterna samarbetar i stor utsträckning i samband med den återföring av erfarenheter som äger

rum. Det sker i allmänhet från fall till fall utan någon organiserad samordning. Det finns inte heller någon samlad registrering av resultaten i en gemensam data- och erfarenhetsbank. Det pågår dock vid Räddningsverket ett arbete för att få en systematisk registrering av erfarenheter från olyckor i verkets informationsbank.

2.5 Sammanfattning av den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

Vi har sett att ansvaret för att verksamhetsområdet ska fungera åvilar det offentliga och att verksamhetsområdet i sin huvuddel är ett *offentligt åtagande*. Att det är ett offentligt *ansvar* betyder inte att det offentliga även ska vara *genomförare*.

Inom olika delar av verksamhetsområdet finns både ett privat ansvar och privata aktörer/genomförare.

Såväl statliga och kommunala myndigheter, enskilda organisationer (företag och ideella organisationer) som enskilda människor har, som vi har sett i tidigare avsnitt, ansvar eller uppgifter inom alla skeden. De olika grupperna utför också uppgifter inom alla skeden. Tyngdpunkten varierar dock betydligt, insatsskedet är t.ex. ett offentligt, främst kommunalt ansvar, medan det återställande skedet främst är ett privat ansvar. Förskedena, dvs. åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar, är de mest blandade. Det offentliga ansvaret inom förskedena är övergripande och sammanhållande. Genom regler och tillsyn ser myndigheter till att olika aktörer åläggs att vidta åtgärder och följer upp att de vidtas.

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan stat och kommun

Staten anger genom användning av lagstiftnings- och finansmakten målen för medborgarnas säkerhet – dvs. formulerar säkerhetskraven, ställer upp de övergripande målen och fördelar ansvar och resurser mellan statliga myndigheter, kommuner och enskilda.

Staten ansvarar också för tillsyn av den kommunala verksamheten och vidtar åtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt

kunnande som kommunerna svårligen kan hålla. Staten vidtar också åtgärder som i allmänhet inte går att hänföra till en bestämd kommuns geografiska område. Dessutom ansvarar staten för utbildning och utveckling av metoder och materiel samt materielanskaffning.

Kommunerna ansvarar för och utför åtgärder som det är enklast att sköta på den lokala nivån – reglerar t.ex. markanvändningen, så att kraven på hälsa och säkerhet blir tillgodosedda, kontrollerar att enskilda fullgör sina skyldigheter (genom t.ex. brandsyn på företag) och genomför insatser som ska begränsa skadorna vid de olyckor som inträffar. Dessutom ansvarar kommunerna för viss utbildning samt anskaffning av materiel.

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan statliga myndigheter

Inom ramen för det statliga åtagandet är ansvaret fördelat efter olika principer.

En myndighet, Räddningsverket, har enligt sin instruktion (1988:1040) ålagts att "samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) samt inom räddningstjänsten".

Därutöver finns ett antal expertmyndigheter, som agerar med stöd av speciallagstiftningen för sina respektive verksamhetsområden. De har inom ramen för sin ordinarie verksamhet även uppgifter när det gäller förskedena. Några myndigheter har ansvar för den statliga räddningstjänsten. Vi har funnit följande principer för fördelning av ansvaret:

- *Sektorskompetens*, dvs. kopplingen till sektorsansvarig myndighet har varit vägledande. Exempel är Arbetarskyddsstyrelsen, som är central förvaltningsmyndighet för bl.a. arbetsmiljöfrågor och Boverket som är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om byggd miljö och fysisk planering.

- *Produktkompetens*, dvs. kopplingen till myndigheter med ansvar för vissa produktområden har varit vägledande. Exempel på detta är Sprängämnesinspektionen, som ansvarar för förebyggande av brand med brandfarliga och explosiva ämnen.

- *Risk- och olyckskompetens*, dvs. kopplingen till myndigheter som har kompetens inom riskhantering m.m. har varit vägledande. Exempel här är Räddningsverket, som bl.a. ansvarar för samordningen av kärnkraftsberedskapen.

I flertalet fall finns även tillsynsansvar ålagda de myndigheter som har ansvar inom området. Tillsynen sker dels genom egna resurser, dels genom regionala eller lokala myndigheter, som kan vara antingen statliga eller kommunala.

Ansvaret för den statliga räddningstjänstens olika delar är främst fördelad enligt principen om sektorskompetens.

2.6 Nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning för verksamhet under höjd beredskap

Funktionen Befolkningsskydd och räddningtjänst har till uppgift att skydda och rädda människor, egendom och miljö i samband med olyckor eller stridshandlingar under höjd beredskap. Verksamheten innebär de kompletterande åtgärder som krävs för verksamhet under höjd beredskap när det gäller räddningstjänsten samt befolkningsskydd, som inte finns i fredsverksamheten.

Fördelningen av ansvar och uppgifter mellan enskilda och det offentliga

Att totalförsvarsuppgifter är ett självklart offentligt, främst statligt åtagande, uttrycks i statsmaktsdokument och statliga utredningar. I direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23) sägs:

> "Den privata marknaden kan inte uppfylla alla politiskt prioriterade mål för samhällsutvecklingen. Därför måste vissa kollektiva nyttigheter garanteras genom offentliga åtaganden. Försvaret, rättsväsendet, naturskyddet, stora delar av vägnätet och vården av vissa delar av kulturarvet är exempel på sådana nyttigheter."

I SOU 1993:95 (Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret) konstateras:

"Ansvaret för landets beredskap inför krig och krigsfara är naturligtvis främst en statlig angelägenhet."

Fördelning mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter

Statens allmänna roll gentemot kommunerna är, som tidigare sagts, att bl.a. formulera nationella mål och att genom lagstiftning ange formella ramar för kommunernas arbete. Staten ska ge kommunerna underlag för vilka beredskapsåtgärder som fordras på den kommunal nivån. Underlaget ska bestå av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar samt rådgivning. Staten ska också följa upp resultatet av kommunernas beredskapsåtgärder samt beredskapsläget.

Verksamheten på lokal nivå inom funktionen vid höjd beredskap har genom lagen om civilt försvar (1994:1720) och ändringar i räddningstjänstlagen fullt ut blivit en *kommunal uppgift*. Det innebär bl.a. att kommunen ska planera för räddningstjänsten vid höjd beredskap och att ansvaret för personalförsörjningen och materielhanteringen ligger på kommunerna. Alla förberedelser för mobilisering ska utföras av kommunerna.

Enligt lagen om civilt försvar ska kommunerna verka för att beredskapsförberedelser för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan sker mellan dem. Detta gäller endast i fråga om sådan verksamhet som är inriktad på kommunen.

Statsmakterna anser att samordning mellan räddningstjänst i fred och den verksamhet som bedrivs inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst (som tidigare benämndes civilförsvarsverksamhet) ska vara integrerad och att den s.k. *totalförsvarsprincipen* eller *ansvarsprincipen*, dvs. den som har ansvaret i fred ska ha det i krig, *ska gälla*. I prop. 1984/85:161 uttrycktes det på följande sätt:

"För egen del ser jag samordningen mellan räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten som ett led i strävandena att i enlighet med 1982 års totalförsvarsbeslut förankra totalförsvaret i samhället. Utvecklingen innebär att den s.k. totalförsvarsprincipen införs på detta område, dvs. att den som har ansvaret för en verksamhet i fred också ska ha detta ansvar i krig. Samtidigt kan man konstatera att

samordningen ger betydande fördelar för verksamheten i både fred och krig."

2.6.1 Ledningsförmåga

Totalförsvarets ledningssystem bygger på sättet att leda verksamheten som finns redan i det fredstida samhällets besluts- och ledningssystem. För att klara de svåraste och mest omfattande händelserna, där det väpnade angreppet ställer de största kraven, måste dock vissa kompletterande åtgärder vidtas. Detta gäller såväl legala förutsättningar, tekniskt stöd, organisation som uthållighet och robusthet.

I ledningssystemet får de geografiskt ansvariga myndigheterna vid höjd beredskap ett ansvar som innebär att de ska inrikta, prioritera, omfördela, informera m.m. Denna övergripande operativa områdesledning behövs när det fredstida ledningssystemet för mer normala fredshändelser inom olika verksamheter inte längre klarar situationen. För närvarande avses i denna så kallade *ledningskedja* regeringen, civilbefälhavare, länsstyrelser och kommunstyrelser. Ansvar och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhälle i fred utreds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ledningssystemet och dess fråga är prioriterad av statsmakterna och i totalförsvarsbeslutet 96 anges också inriktningen. Prioriteringen av åtgärder avser i första hand myndigheter i ledningskedjan och de centrala myndigheterna, men kan naturligtvis omsättas i tillämpliga delar i hela systemet. En intressant fråga är ledningsförhållandena på den lokala nivån, där kommunstyrelsen ska ha ett övergripande geografiskt ansvar för all verksamhet. Kommunerna har hittills fått ett ringa stöd för sin övergripande ledningsförmåga, medan de inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, har fått ett omfattande stöd. ÖCB har dock till regeringen föreslagit omavvägningar inom den civila planeringsramen för att kunna stärka den kommunala övergripande ledningsförmågan.

2.6.2 Styr- och uppföljningssystemen

ÖCB har olika roller, dels en samordningsuppgift som stabs- och expertorgan under regeringen, dels funktionsledningsansvar för tre av de 18 funktioner som ingår i civilt försvar.

I samordningsuppgiften ingår bl.a. att till regeringen utarbeta planeringsunderlag för civilt försvar och att för myndigheterna konkretisera statsmakternas intentioner (ta fram gemensamma utgångspunkter) för hur totalförsvarsbesluten ska genomföras. Vidare har ÖCB uppgiften att följa upp verksamheter och att på regeringens uppdrag genomföra t.ex. funktionsgenomgångar.

Regeringen ger operativa anvisningar för genomförande av totalförsvarsbeslut. ÖCB konkretiserar dessa anvisningar i dokumentet "Beredskapsinriktning för civilt försvar", framtagen efter de senaste totalförsvarsbesluten åren 1992 och 1996. Beredskapsinriktningen vänder sig till funktionsansvariga myndigheter och civilbefälhavare som sedan i sin tur ska ta fram erforderliga funktionsinriktningar respektive grundsyner för genomförande inom respektive geografiskt område. Vidare baseras genomförandet på olika prioriteringsinstrument som konkretiseras av ÖCB, såsom regionala mål- och riskanalyser, gruppering av kommuner m.m. Även dessa instrument ingår i samordningsuppgiften och är funktionsövergripande. De gäller i tillämpliga delar samtliga funktioner.

2.6.3 Allmänt om befolkningsskydd

Begreppet befolkningsskydd definieras i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Det omfattar åtgärder som syftar till att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Följande åtgärder räknas enligt lagen till befolkningsskyddet:

- Utrymning och inkvartering;
- Tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen;
- Tillhandahållande av andningsskydd;
- Mörkläggning;
- Information om självskydd;
- Kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Av beskrivningen ser vi att befolkningsskyddet endast är avsett för verksamhet under höjd beredskap. Några krav på att verksamheten ska ge skydd mot fredstida hot och risker ställs inte i lagen. I detta avseende skiljer sig befolkningsskyddet från räddningstjänsten. En annan skillnad i förhållande till räddningstjänsten är att

befolkningsskyddet till stor del verkar skadeförebyggande medan räddningstjänsten till stor del verkar skadeavhjälpande.

Vi beskriver i det följande skyddsrumssystemet (systemet för tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen). Övriga åtgärder inom befolkningsskyddet går vi inte närmare in på här. Vi återkommer till dem i våra överväganden om Räddningsverkets verksamhet i kapitel 6.

2.6.4 Skyddsrumssystemet

Allmänt

Med skyddsrumssystemet avses administration av fysiskt skydd för befolkningen – skyddsrum och skyddade utrymmen – i vid bemärkelse, från planering till avveckling.

Skyddsrumsbyggandet regleras i huvudsak genom lagen (1994:1720) och förordningen (1995:128) om civilt försvar. Med stöd av förordningen har Räddningsverket givit ut föreskrifter (SRVFS 1992:19) om utförande och utrustning av skyddsrum. Härutöver har plan- och bygglagen (1987:10) betydelse för skyddsrumsbyggandet.

Skyddsrum är ett fysiskt skydd som redan under fred anordnas, utformas och utrustas så att det ger skydd mot de stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Skyddsrum byggs i takt med nyproduktionen av bostäder och andra byggnader. Olika lagar och förordningar har tillämpats, liksom olika planeringsförutsättningar, tekniska bestämmelser och ekonomiska ersättningssystem sedan början av andra världskriget, då skyddsrumsbyggandet började i Sverige.

En mindre del av skyddsrumsproduktionen har skett i befintliga byggnader genom förstärkning av tak och väggar, *bristtäckningsskyddsrum*. Detta görs i dag i storstädernas centrala delar, i första hand för att täcka brister av skyddsrum i totalförsvarsviktiga verksamheter, men också för boende.

Fastighetsägaren är enligt lag skyldig att underhålla skyddsrummet så att dess skyddsförmåga är kvar under hela livslängden. Kommunen

har en lagenlig skyldighet att genom besiktningar kontrollera att skyddsrummen har en tillfredsställande skyddsförmåga. Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn och uppföljning i övrigt.

Omfattningen av skyddsrumsbyggandet styrs bl.a. genom storleken på det bemyndigande som riksdagen årligen beslutar om och som regeringen överlämnar till Räddningsverket genom regleringsbrevet. Byggkonjunkturen har en avgörande inverkan på möjligheterna att åstadkomma skyddsrum i samband med att nya byggnader byggs.

Ett *skyddat utrymme* är ett skydd som planläggs av kommunen i fred och som anordnas under höjd beredskap. Det är betydligt enklare än ett skyddsrum och ger visst skydd mot strålning från radioaktivt nedfall och splitter samt, inom särskilt utsatt område, även mot byggnadsras.

Verksamhetsmål och riktlinjer

Enligt regleringsbrevet år 1998 för verksamhetsgrenen Befolkningsskydd i krig är verksamhetsmålet följande:

"Statens räddningsverk skall inrikta och planera produktion av skyddsrum för boende eller verksamma i civil totalförsvarsviktig verksamhet inom särskilt riskutsatta områden i enlighet med de regionala mål- och riskanalyserna, så att intentionerna i 1996 års totalförsvarsbeslut uppfylls.

Räddningsverket skall tillse att

- underhållsbesiktning och åtgärdande av fel och brister i befintliga skyddsrum fortsätter,
- inventering och registrering av lokaler som är lämpade som skyddade utrymmen fortsätter,
- arbetet med att införa snävare avgränsning av skyddsrumsområdena så att dessa närmare ansluter till de teoretiska riskområdena enligt de regionala mål- och riskanalyserna slutförs snarast."

Räddningsverket fattade den 14 januari 1998 beslut om inriktningen av skyddsrumsproduktionen under första halvåret 1998. Enligt detta beslut ska tills vidare inga nya skyddsrum beslutas inom skyddsrumsområde som har tillkommit enbart på grund av riskområde för sjöinvasion (infallsport) i södra och mellersta civilområdena.

Planeringssystem för skyddsrum

Mål- och riskanalys

Mål- och riskanalys är en förteckning över de objekt - civila och militära – som kan antas bli direkt utsatta för vapenverkan vid ett väpnat angrepp. Det framgår också om objektet utgör punkt- eller ytmål, sabotagemål eller mål för kemiska vapen, samt vilken risknivå som åsatts det omgivande riskområdet. Av förteckningen framgår också områden som (tidigt) kan utsättas för omfattande markstrider.

Grunderna (grundsynen) för mål- och riskanalyserna utarbetas av ÖCB och Försvarsmakten gemensamt. Grunderna, tillsammans med de tillämpningsregler som ÖCB och Försvarsmakten gemensamt gör, är av stor vikt för att samstämmiga bedömningar ska göras av olika områdes- och funktionsansvariga myndigheter.

Mål- och riskanalys som är sammanställd för ett län eller ett civilområde benämns *regional mål- och riskanalys*. Civilbefälhavaren och militärbefälhavaren utarbetar den regionala mål- och riskanalysen gemensamt och i enlighet med grundsynen. Länsstyrelsen, försvarsområdesbefälhavaren m.fl. berörda myndigheter lämnar underlag till och deltar i arbetet.

Kommunen behöver för sin planering för höjd beredskap inom bl.a. räddningstjänst och vid skyddsrumsbyggande, ta del av den regionala mål- och riskanalysen. På grund av sekretesskravet brukar kommunen enbart få ta del av det som berör den egna kommunen.

Fysisk planering

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar kommunens yta. Översiktsplanen är ett samlat beslutsunderlag, som bl.a. belyser allmänna intressen, kommunens miljösituation och hur nationella värden tas tillvara. I de allmänna intressena inräknas åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar.

En *detaljplan* upprättas främst vid planering av ny bebyggelse eller vid planering av större förändringar i befintlig bebyggelse.

Behovsplanering

Skyddsrum ska enligt totalförsvarsbeslutet 96 byggas endast för boende samt verksamma i särskilt totalförsvarsviktiga verksamheter. Behovet av nya skyddsrum ska i första hand styras av de risker som befolkningen kan antas bli utsatta för på grund av att vissa platser med totalförsvarsviktiga mål kan bli bekämpade. Detta sammanställs i de regionala mål- och riskanalyserna, där även riskområden och risknivåer anges. På grundval av dessa riskområden fastställer kommunerna i samråd med respektive länsstyrelse inom vilka områden skyddsrum ska byggas.

Regeringen säger i Totalförsvar i förnyelse (prop. 1996/97:4):

"Planering och produktion av fysiskt skydd bör inriktas enligt följande.

Särskilt utsatt område	Skyddsrumsområde
Annat utsatt område	Planläggs för skyddade utrymmen, med beaktande av befintliga skyddsrum
Övrigt område	Ingen planering"

I "annat utsatt område" ska planeras för skyddat utrymme. Räddningsverket tolkar "annat utsatt område" som tätort, dvs. ort med sammanhållen bebyggelse med minst 200 invånare och ett avstånd mellan husen som normalt inte överstiger 200 meter. Kommunen ska besluta om skyddade utrymmen i samråd med länsstyrelsen.

Prövning av objekt

Ett skyddsrumsärende hanteras och prövas på följande sätt.

Den som planerar att bygga ett hus eller motsvarande som kräver en bygganmälan ska underrätta kommunen. Om byggandet planeras ske inom ett område där skyddsrum ska byggas ska kommunen lämna besked om att skyddsrum ska byggas.

Behovet av skyddsrumsplatser för det anmälda byggobjektet beräknas av kommunen som summan av den nya byggnadens behov och bristen på skyddsrumsplatser inom en radie på 70 meter.

Byggande och besiktning av skyddsrum

Den som har förelagts att bygga ett skyddsrum ska bygga och utrusta skyddsrummet samt se till att skyddsrummet stämmer överens med föreläggandet och med gällande föreskrifter om skyddsrum.

Besiktningen av skyddsrummet sker av kommunen.

Finansieringssystem för skyddsrum

Allmänt

Den som har förelagts att bygga skyddsrummet får ersättning av staten. Beloppet motsvara merkostnaden för att anordna skyddsrummet. Länsstyrelsen beräknar och beslutar om ersättningen. Räddningsverket betalar.

Bemyndigandesystemet

Staten ger bemyndigande för skyddsrumsbyggande, dvs. riksdagen beslutar om hur mycket skyddsrummen får kosta under en viss period och lovar regeringen att anslag på motsvarande belopp kommer att beviljas. Bemyndigande är ett styrinstrument för omfattningen och inriktningen av skyddsrumsbyggandet, det medverkar till att hålla kontroll över statens sammanlagda betalningsåtaganden gentemot de fastighetsägare som är ålagda att bygga skyddsrum.

Regeringen kan i sin tur lämna bemyndigandet vidare till den myndighet som ska genomföra statsmakternas intentioner. Med bemyndigande menas befogenhet för myndigheten att göra åtaganden som medför framtida utgifter som ska täckas med ett anslag som myndigheten ännu inte fått, dvs. mer än ett år går mellan beslut och utbetalning (anslagsförordningen 1996:1189).

För att regering och riksdag ska få en uppfattning om hur bemyndigandena bör fördelas för skyddsrumsproduktionens olika verksamheter begärs varje år en redovisning från kommunerna av omfattningen av planerad nyproduktion och planerat underhåll under

det senaste året. Kommunernas behovsunderlag lämnas till länsstyrelserna, som sammanställer och sänder till Räddningsverket.

Med utgångspunkt i bl.a. de redovisade behoven och en prognos över byggmarknadens utveckling gör Räddningsverket avvägningar och presenterar bedömda behov i sitt budgetunderlag. Anslagen för skyddsrum ges ett halvt år senare. Då fattar Räddningsverket beslut om hur de bemyndiganden som tilldelats ska användas. Beslut om bemyndigande tas först ett och ett halvt år efter det att budgetunderlaget lämnats in.

Eftersom inte alla som har anmält att de ska bygga inom ett skyddsområde och sedan fått bygglov och skyddsrumsbesked, faktiskt bygger, är bemyndigandesumman större än vad som behöver betalas ut och därmed större än de anslag som Räddningsverket får för skyddsrumsbyggandet.

Kostnader

Nedanstående tabell visar utfallet av kostnaderna för skyddsrum och skyddade utrymmen under de senaste åren.

Tabell 6: Kostnader för fysiskt skydd

Utfall, miljoner kr			
	1997	1996	1995
Skyddsrum vid ny- och ombyggnad	108,3	111,5	145,3
Besiktningar och åtgärder efter besiktningar	76,5	64,3	78,9
Bristtäckningsskyddsrum och stora skyddsrum	70,9	88,7	75,7
Planering och produktion av skyddade utrymmen	0.5	10,5	12,9
Administration	0.2	0,8	1,3
Summa	**256,4**	**276,8**	**314,1**

Anm. 1996 avser budgetåret 1995/96 omräknat till 12 månader, 1995 avser budgetåret 1994/95 omräknat till 12 månader.

Den nedåtgående tendensen väntas fortsätta, främst beroende på låg bostadsproduktion samt skyddsområdenas minskning i antal och utbredning.

2.6.5 Planering för räddningstjänst under höjd beredskap

Med räddningstjänst avses enligt räddningstjänstlagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Fr.o.m. den 1 juli 1995 gäller lagen också räddningstjänsten under höjd beredskap.

Den 1 juli 1995 ändrades räddningstjänstlagen (1986:1102). Dessa lagstiftningsåtgärder medförde att *kommunerna fick ansvaret för rädddningstjänsten under höjd beredskap*. Samtidigt avskaffades den statliga civilförsvarsorganisationen. Grundtanken bakom detta beslut är att rädddningstjänsten under höjd beredskap ska bygga på fredsräddningstjänsten organisation och resurser – med de kompletteringar som kan behövas under höjd beredskap.

När kommunerna fick ansvaret för det civila försvaret under höjd beredskap innebar det bl.a. följande:

- Varje kommun ska självständigt utforma, planlägga och vidmakthålla en krigsorganisation som ansvara r mot den utsatthet och de särskilda hot som finns i kommunen.
- Staten ska ge kommunerna full kostnadstäckning för krigsuppgifterna.
- Länsstyrelserna ska ge kommunerna stöd och planeringsunderlag för beredskapsförberedelserna. Länsstyrelserna ska också i dialog med kommunerna följa upp och utvärdera beredskapen på den lokala nivån. Beredskapsläget ska regelbundet rapporteras till regeringen.

Genomförandet av de beslut som fattades år 1995 fortsätter fortfarande. Flertalet kommuner hade den 1 juli 1997 fastställt räddningstjänstplaner som också omfattade räddningstjänsten under höjd beredskap. Det kommer dock att lång tid innan den nya organisationen har bemannats fullt ut och försetts med erforderligt materiel. Enligt nuvarande planering kommer utbildningen av räddningsmän för höjd beredskap att ske successivt under en tioårsperiod.

Räddningsverket ansvarar för den centrala tillsynen av den kommunala räddningstjänsten. Sedan den 1 juli 1995 är fredsräddningstjänsten och räddningstjänsten under höjd beredskap integrerad. Räddningsverkets tillsyn omfattar båda dessa verksamheter.

Under de senaste åren har omfattande insatser gjorts för att bygga upp räddningstjänsten under höjd beredskap. De viktigaste styrdokumenten i detta sammanhang har varit vissa rapporter och andra underlag som tagits fram av projekt- och arbetsgrupper inom Räddningsverket (projektet Räddningstjänst under höjd beredskap och föregångare till detta). Inom ramen för detta arbete har bl.a. tagits fram exempel på planeringsunderlag för den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap och modeller för dimensioneringen av räddningsstyrkor och räddningsledningar. I detta arbete har Räddningsverket definierat och beskrivit s.k. typskador som har använts som riktvärden vid dimensioneringen av räddningstjänsten under höjd beredskap.

Det material som har redovisats av Räddningsverket har av länsstyrelserna omsatts i planeringsunderlag för länets kommuner. Länsstyrelserna har då också utgått från den gemensamma grundsyn som länsstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren har tagit fram. Vidare har Räddningsverket utbildat ett sextiotal handledare som har bistått kommunerna vid planeringen av räddningstjänsten under höjd beredskap. Ungefär hälften av handledarna har rekryterats från den kommunala räddningstjänsten. Den andra hälften utgörs av personal från länsstyrelserna.

Vad gäller övriga delar av räddningstjänsten sker styrningen på olika sätt beroende på vad det rör sig om för verksamhet. Beträffande verkskyddet har Räddningsverket viss föreskriftsrätt med stöd av förordningen om civilt försvar. Föreskriftsrätten omfattar verkskyddets organisation, utrustning, beredskap, mobilisering och verksamhet under höjd beredskap. Räddningsverket har nyligen reviderat föreskrifternas inom detta område. De grundläggande bestämmelserna om verkskyddet finns i lagen om civilt försvar.

2.6.6 Räddningscentraler och ledningsplatser

Det utgår statsbidrag för de tilläggskrav för skydd, samband och uthållighet som måste ställas för att ledningsplatsen för den kommunala räddningstjänsten (räddningscentralen) ska vara användbar vid höjd

beredskap. Däremot ska de krav som beror på de fredstida behoven bekostas av respektive kommun. *Räddningscentraler* samfinansieras därför i regel av staten och respektive kommun. Räddningsverket har ansvar för de statliga satsningar som görs vad gäller räddningstjänstens ledning vid höjd beredskap. Det finns ett omfattande regelverk för skyddsrum, men motsvarande finns inte för räddningscentraler eller kommunala ledningscentraler.

Ledningsplatser för kommunen är, precis som räddningscentraler, en kommunal angelägenhet. ÖCB har dock inriktningsansvar (dvs. ansvarar för att pengarna används på rätt sätt) för de statliga satsningar som genomförs vad gäller skydd och samband för kommunens ledning vid höjd beredskap (den ledning som utövas i kraft av kommunens geografiska områdesansvar). ÖCB har fastställt en prioriteringsinriktning för de satsningar som avser *kommunala ledningsplatser*. Räddningsverket har fått i uppdrag från ÖCB att ha ett samlat produktionsansvar för de statliga satsningar som görs vad gäller tekniskt ledningsstöd och fortifikatoriskt skydd för kommunala ledningsplatser. Detta ansvar innebär att Räddningsverket – med utgångspunkt i ÖCB:s inriktning - planerar och genomför åtgärderna tillsammans med berörda kommuner.

Länsstyrelsens ledningsplatser är ÖCB:s ansvar. Räddningsverket har fått i uppdrag av ÖCB att ansvara för viss sambandsutrustning som är nödvändig för kontakterna med räddningstjänsten inom länet (dvs. räddningstjänstens radiosamband).

Tabell 7: Kostnader för räddningscentraler och ledningsplatser

	Utfall, milj. kr		
	1997	1996/95	1995/94
Räddnings-central	74,3	145,5	92,0
Kommunala ledningsplatser	6,7	4,2	2,7
Sambandsutrustn. vid länsstyrelsen ledningsplatser	3,4	2,7	2,3
Summa	**81,0**	**149,7**	**94,7**

Anm. 1996 avser det förlängda budgetåret 95/96, dvs. 18 månader. Det tillkommer utbetalningar avseende åtgärder i befintliga anläggningar m.m. på ca. 6 miljoner kr/år.

3 Förslag till principer för ansvars- och uppgiftsfördelning

3.1 Förslag

En viktig utgångspunkt för utredningen är att ansvar - kompetens - befogenheter - resurser hålls samman. När olika principer och förslag övervägs bör hänsyn tas till sambandet mellan dessa.

3.1.1 Det offentliga åtagandet

En kollektiv nyttighet

- kommer alla potentiella brukare till nytta, oavsett om de betalat eller inte,
- kan vara utspridd över ett stort antal aktörer, där ingen har så stor nytta att det är intressant att ensam bära kostnaden,
- behöver samordnas för att den ska produceras i tillräcklig omfattning,
- karakteriseras av icke-rivalitet, dvs. en persons konsumtion av nyttigheten minskar inte tillgängligheten för andra,
- karakteriseras av öppenhet, det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga den som inte bidrar till finansieringen.

Att en vara eller tjänst är en kollektiv nyttighet brukar motivera att den är ett offentligt, ofta skattefinansierat, åtagande. Som exempel på kollektiv nyttighet brukar särskilt framhävas rättsväsendet, totalförsvaret och delar av infrastrukturen. Mot den bakgrunden är funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst ett offentligt åtagande. Resonemanget om vad en kollektiv nyttighet är förs bl.a. i Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53).

Mot bakgrund av resonemanget ovan är det, enligt utredningens mening, ett *offentligt åtagande* att ansvara för att verksamhetsområdet Skydd mot olyckor fungerar tillräckligt bra. Med detta menar vi att det är ett offentligt åtagande att skapa de övergripande regelverken och genom uppföljning och utvärdering försäkra sig om att reglerna efterlevs och de olika delarna i detta skede synkroniseras och genomförs så att suboptimering undviks och de nationella målen nås till så låga kostnader som möjligt.

Vi anser också att följande princip bör gälla vid fördelningen av ansvar mellan det offentliga och det enskilda:

- Det är ett offentligt åtagande att ange ett mål för trygghet, säkerhet och välfärd.

Samtidigt som det övergripande ansvaret är ett offentligt åtagande är en annan viktig utgångspunkt för utredningen:

- Enskilda har ansvar för sitt liv och sin egendom och för att inte orsaka olyckor.

Detta medför, enligt vår mening, att först ska enskilda fysiska och juridiska personer vidta de åtgärder de kan i syfte att förhindra olyckor samt vidta de skyddsåtgärder de kan. Sedan tar det offentliga vid. Ett sätt att uppnå detta är att myndigheter arbetar bl.a. som kravställare genom regleringar, genom utvecklingsarbete, information och utbildning samt med uppföljning och utvärdering.

3.1.2 Stat och kommun

Följande principer bör vara vägledande vid fördelningen av ansvar mellan stat och kommun:

- Det är ett statligt ansvar att ange nationella mål för trygghet, säkerhet och välfärd.

- Beslut om och utförande av en uppgift bör inte ligga på högre organisatorisk nivå än nödvändigt i förhållande till de direkt berörda.

- Ansvar för verksamhetsområden som kräver ett stort mått av nationell likformighet och överblick bör ligga på staten.

- Ansvar för verksamhetsområden som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga på kommunen.
- Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman.
- Den verksamhet som kommuner eller landsting ansvarar för ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.
- Ansvar för internationella åtaganden bör ligga på staten.

Det är ett statligt ansvar att ange mål för trygghet, säkerhet och välfärd.
Genom lagstiftnings- och finansmakten formulerar staten säkerhetskraven, ställer upp de övergripande målen och fördelar ansvar och resurser mellan stat, kommuner och enskilda. De övergripande mål för trygghet, säkerhet och välfärd som statsmakterna anger ska sedan brytas ned till verksamhetsmål, som olika myndigheter ska leva upp till. Verksamhetsmålen kan formuleras som minimistandards, som ska gälla för landets alla medborgare eller andra lämpliga mätbara mål, t.ex. krav på förmåga. I ansvaret ingår också att göra uppföljning/utvärdering.

Beslut om och utförande av en uppgift bör inte ligga på högre organisatorisk nivå än nödvändigt i förhållande till de direkt berörda.
Denna princip ger ingen anvisning om en uppgift bör handhas statligt eller kommunalt, men den uttrycker en allmän strävan till decentralisering i beslutsfattandet och därmed en viljeinriktning vid uppgiftsfördelningen.

Utgångspunkten inom det här aktuella verksamhetsområdet är att i första hand kommunen bör ansvara för räddningstjänsten. Om det behövs resurser eller kompetens som det inte är rimligt att en kommun har bör övervägas om ansvaret bör ligga på en högre organisatorisk nivå.

Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela landet är nödvändigt bör ligga på staten.
Exempel på avsedda uppgifter är lagstiftning.

Denna princip leder till ett centralt statligt ansvar. Bland fördelarna med centralt beslutsfattande kan nämnas bättre samordningsmöjligheter samt bättre utnyttjande av centralt placerad expertis och tekniska resurser. En centralt placerad beslutsfattare kan dock inte alltid vara

helt informerad om de specifika förhållande som råder för en viss konkret beslutssituation och som är av betydelse för val av handlingsalternativ. Därför finns även nästa princip:

Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga på kommunen.
Exempel: att planera och utföra räddningstjänst inom en kommun samt socialtjänstens uppgifter med att stödja enskilda människor.

Genom delegering av ansvar och befogenheter kan människor aktiveras och få större intresse av verksamheten.

Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman.
Denna princip kan leda till statligt eller kommunalt utförande. En uppgift bör utföras av den, som har de bästa förutsättningarna att sköta uppgiften på ett verkligt rationellt och ändamålsenligt sätt. Fördelen ligger i de förväntade effektivitetsvinster som bör kunna uppnås vid god samordning under en huvudman.

Utförandet av skydd mot olyckor bör läggas på en myndighet som har tillgång till lämpliga räddningsresurser och/eller geografiskt ansvar. De tillkommande räddningsresurserna bör helst kunna merutnyttjas för annan mera kontinuerlig verksamhet.

Det kan också vara lämpligt att räddningstjänstansvar läggs på en myndighet som även av andra skäl bedriver operativ verksamhet, har dygnet runt-beredskap och dygnet runt-verksamhet.

Den verksamhet som kommuner eller landsting ansvarar för ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.
I kommunallagen anges att den verksamhet som kommuner eller landsting bedriver ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.

I räddningstjänstlagen sägs att i varje kommun ska det finnas en räddningskår. Kommunen får komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår. Kommunen får också avtala med en annan kommun om att de uppgifter i kommunen, som enligt räddningstjänstlagen ankommer på räddningskåren, ska helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunens räddningskår.

Detta upphäver ovanstående lokaliseringsprincip i kommunallagen. Vi ser det ändå som att varje kommun har *ansvar* för sitt geografiska område och sina kommunmedlemmar även om en annan kommun kan *utföra* uppgifter.

Ansvar för internationella åtaganden bör ligga på staten.
Det gäller t.ex. ansvar för att se till att internationella regleringar följs. Detta utesluter inte att vissa genomförandeuppgifter kan decentraliseras.

Mellan de nordiska länderna gäller det nordiska ramavtalet, som medger att de svenska kommunala myndigheterna samarbetar med sina nordiska grannar vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser.

3.1.3 Fördelning mellan statliga myndigheter

- En myndighet bör ha det sammanhållande ansvaret för verksamhetsområdet. Myndigheten har ansvar för att dels uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden inom verksamhetsområdet och att för regeringen påtala dem, dels för sådant inom verksamhetsområdet som inte ankommer på någon annan. Den ska också vara samlande och pådrivande inom verksamhetsområdet, speciellt i förskedena.

- Myndigheter med sektor- eller produktkompetens bör ansvara för att åtgärder vidtas som förhindrar olyckor samt för att vidta skyddsåtgärder inom sina respektive verksamhetsområden.

- Ansvaret för den statliga räddningstjänstens respektive delar bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet.

- Ansvaret för uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela landet är nödvändig bör ligga på central nivå.

En myndighet bör ha det sammanhållande ansvaret för verksamhetsområdet. Myndigheten har ansvar för att dels uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden inom verksamhetsområdet och att för regeringen påtala dem, dels för sådant inom verksamhetsområdet som inte ankommer på någon annan. Myndigheten ska också vara samlande och pådrivande inom verksamhetsområdet, speciellt i förskedena.

Ovanstående ansvar sammanhänger med att en myndighet, Räddningsverket, bör ha ett ansvar för verksamhetsområdet, för "helheten". Att uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden innebär att Räddningsverket behöver arbeta med uppföljning/utvärdering. Att påtala oklara ansvarsförhållanden för regeringen kan ske genom att Räddningsverket redovisar den nationella bilden och hur de nationella målen uppfylls samt vilka brister som finns.

Vi anser att verket i sitt arbete särskilt ska

- i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning av risker, säkerhet och förmåga att begränsa olyckor,
- verka för att sprida kunskaper om risk- och olycksforskning samt genom uppföljning och utvärdering belysa olycksutveckling och samhällskonsekvenser,
- bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella samarbetet inom området och medverka med expertkunskaper.

Myndigheter med sektor- eller produktkompetens bör ansvara för att åtgärder vidtas som förhindrar olyckor samt för att vidta skyddsåtgärder inom sina respektive verksamhetsområden.
Flera myndigheter bör som ett led i sitt ordinarie arbete ansvara för att åtgärder vidtas som förhindrar olyckor samt för att skyddsåtgärder vidtas. I de fall såväl sektor- som produktmyndigheter har ett ansvar bör de ha en skyldighet att samarbeta.

Ansvaret för den statliga räddningstjänstens respektive delar bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet.
Ansvaret ska åvila den myndighet som arbetar inom närliggande verksamhetsområden.

Utförandet av uppgifterna bör ske av någon som har tillgång till lämpliga räddningsresurser eller geografiskt ansvar. De tillkommande räddningsresurserna bör helst kunna merutnyttjas för annan mera kontinuerlig verksamhet. Det primära för den utförande myndigheten är att den har förmågan att genomföra avsedda räddningsinsatser inom det geografiska området.

Ansvaret för uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela landet är nödvändigt bör ligga på central nivå.

Denna princip avser främst fördelningen av ansvaret mellan länsstyrelserna och de centrala statliga myndigheterna. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av regional kännedom bör länsstyrelsen med fördel kunna ansvara för.

3.2 Föreslagna principer fördelade på skeden

Förskedena

Inom dessa skeden vidtas
- åtgärder som syftar till att förhindra olyckor
- skyddsåtgärder
- förberedelser för räddningsinsatser.

Enligt de föreslagna principerna ska enskilda fysiska och juridiska personer först göra vad de kan för att avvärja olyckor och minska konsekvenserna om de ändå sker. För den som bedriver farlig verksamhet ska detta vara ett mycket långtgående krav.

När det gäller åtgärder som ska förhindra att olyckor inträffar samt skyddsåtgärder, finns redan i dag ett enskilt intresse och ansvar. Det tar sig uttryck i t.ex. föreskrifter från försäkringsgivare, branschöverenskommelser och installation av brandlarm i hemmen. Dessutom finns offentliga regleringar för vad enskilda ska göra i detta skede (t.ex. §§ 41 och 43 i räddningstjänstlagen). Utredningen anser att det är viktigt med incitament för enskilda att engagera sig i detta skede.

Det är ett offentligt åtagande att skapa de övergripande regelverken och genom tillsyn försäkra sig om att reglerna efterlevs samt att de olika delarna i detta skede synkroniseras och genomförs. Enligt våra principer kan detta ansvar finnas såväl på statlig som på kommunal nivå, beroende på vilken målgrupp eller geografiskt område åtgärderna riktar sig mot. Samtidigt är det viktigt att *en* myndighet har ett sammanhållande ansvar inom verksamhetsområdet, så att alla involverade organisationer arbetar med samma inriktning, dubbelarbete och suboptimering undviks samt att de nationella målen nås till så låga kostnader som möjligt.

Insatsskedet

Insatsskedet innehåller uppgifter som på flera sätt uppfyller kraven på kollektiv nyttighet. Därför anser vi att ansvaret för detta skede även fortsättningsvis *till övervägande del bör vara ett offentligt åtagande*.

Enligt principerna för fördelning mellan stat och kommun är det lämpligt att även fortsättningsvis i första hand låta åtgärderna i insatsskedet vara ett kommunalt ansvar. Samtidigt bör sådana insatser som berör större områden, kräver resurser eller överväganden som det inte är rimligt att en enskild kommun har vara ett statligt åtagande.

Det återställande skedet

Arbetet inom detta skede omfattar åtgärder av typen bevakning av den skadade egendomen samt skydd och säkring av restvärdet, dvs. att se till att egendomsförluster kan minimeras. Vidare krävs i vissa fall sanering och återställandeåtgärder.

Åtgärderna som berör *egendomen* är ofta av direkt nytta för den enskilde *ägaren* eller *innehavaren*. De ligger därför främst på ägaren eller innehavaren att ansvara för åtgärderna, även om det offentliga i vissa fall ska medverka. Därför är ansvaret för och arbetet i detta skede främst ett privat åtagande. Ofta behöver dock kommunen (räddningstjänsten) vara utförare i inledningen av detta skede, eftersom det ofta behöver påbörjas redan då insatsskedet pågår.

Vissa typer av åtgärder som berör människors psykiska och fysiska *hälsa* är dock ett *offentligt åtagande*. Psykiska och sociala åtgärder som de skadade eller anhöriga kan behöva är ett sådant exempel. Här involveras bl.a. sjukvård och socialtjänst.

Vissa åtgärder som handlar om *miljön*, t.ex. sanering efter utsläpp, som kan beröra ett stort geografiskt område och vara av stort allmänt intresse, är också ett *offentligt åtagande*. Reglering av skyldigheter och tillsyn ansvarar också det offentliga för.

I detta skede kan även erfarenhetsåterföring räknas in. Det finns ett stort behov av en samlad *uppföljning/utvärdering* samt *återföring*. Det är en uppgift för varje aktör i skedet att bidra med underlag. Det bör vara ett offentligt åtagande att se till att det finns en sammanhållande myndighet, som bl.a. arbetar med metodutveckling

4 Överväganden och förslag om det offentliga åtagandet

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag som avser verksamhetsområdet Skydd mot olyckor i sin helhet. Överväganden och förslag som berör Räddningsverkets verksamhet redovisas i kapitel 6. Vissa överväganden och förslag som berör utbildning avser även andra organisationer än Räddningsverket. Eftersom de främst berör Räddningsverket har vi dock valt att presentera dem samlat i kapitlet Överväganden och förslag om Räddningsverket.

4.1 Inriktning, styrning, uppföljning/utvärdering

Utredningens förslag:

För hela området Skydd mot olyckor och för de olika skedena behöver statsmakterna formulera övergripande mål. De ska utgöra grund för statens inriktning av verksamheten. De ska bl.a. vara en viktig utgångspunkt vid översynen av räddningstjänstlagstiftningen.

Målen som statsmakterna anger ska sedan kunna brytas ned till verksamhetsmål, som olika myndigheter och andra aktörer ska leva upp till. Verksamhetsmålen kan formuleras som minimistandards, som ska gälla för landets alla medborgare eller andra lämpliga mätbara mål.

Uppföljning/utvärdering ska göras utifrån de uppställda målen och bör fokusera på resultat/effekter.

För hela området Skydd mot olyckor och för de olika skedena bör det finnas ett ansvar utpekat för inriktning, styrning, uppföljning och utvärdering. Huvudsyftet med dessa åtgärder är att bidra till att sektorn gör rätt saker, dvs. är effektiv. Det innebär bl.a. att inrikta och prioritera

vilka åtgärder som på effektivaste sätt bidrar till målen samt att följa upp resultaten.

Det finns i dag inom räddningstjänstlagstiftningen inga formulerade *effektmål* (nationella mål) med medborgaren "kunden" i centrum, på samma sätt som förekommer t.ex. angående trafiken, skolan och socialtjänsten. Räddningstjänstlagstiftningen fokuserar på verktygen/medlen. Det har sannolikt bidragit till att sektorn har lågt "kundmedvetande" samt är inriktad på medlen och verktygen, utifrån ett tekniskt synsätt. Beteende- och samhällsvetenskapliga synsätt, som har andra utgångspunkter, har ännu inte gjort sig gällande. Statistiken, som är en nödvändighet i ett system för en mer *mål- och resultatorienterad styrning och uppföljning*, är under uppbyggnad.

Sektorn styrs huvudsakligen genom *tekniska regler*. Motivet till reglerna är naturligtvis ytterst att skydda liv, egendom och miljö. Målet finns implicit under reglerna men är inte uttryckt explicit, vilket bl.a. gör det svårt att diskutera vilka mål verksamheten ska styra mot och vilka resultat som ska uppnås, vilket är grunden för en mål- och resultatstyrning. Uppföljningen och utvärderingen, där tillsynen ingår, blir en värdering av hur regeltrogen verksamheten är och inte en uppföljning/utvärdering av vilka resultat i form av exempelvis minskade skador som har uppnåtts. Sambandet mellan reglerna och de förväntade resultaten i form av bl.a. minskade skador, har sannolikt ofta gått förlorade. Det gäller speciellt om reglerna varit detaljerade. Funktionella regler har större chans att överleva över tiden, då de är mål för specifika företeelser.

Vi menar att inriktningen och styrningen inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor ska ske främst i måltermer och att uppföljningen/utvärderingen ska fokusera på resultatet/effekten, istället för på regeltroheten. Då får vi en mål- och resultatstyrning.

Vi menar även att det offentliga ska ha ansvaret för att den enskilda människan, miljön och de samhälleliga intressena skyddas. Med detta avser vi t.ex. att mål i form av minimistandards för att skydda den enskilda människan var än i landet hon befinner sig kan övervägas. Vi anser att samhället har ett ansvar för att miljön skyddas, bl.a. eftersom det kan innebära kostnader som inte enskilda människor eller företag själva vill bära. Att samhälleliga intressen i form av demokrati, rättssäkerhet m.m. tas tillvara är också ett offentligt åtagande och dessa intressen måste också uppmärksammas när mål formuleras.

De effektmål vi avser bör gälla *hela området Skydd mot olyckor*, dvs. för alla aktörer, såväl statlig som kommunal räddningstjänst samt andra aktörer, i samtliga skeden (förskedena, insatsskedet och återställningsskedet).

4.1.1 Exempel på målformulering

Nationella mål

Nationella mål för räddningstjänsten kan se ut på följande sätt:

- Vision -

En effektiv räddningstjänst nära människorna.

- Nationella mål -

Räddningstjänsten ska vara av god kvalitet och så långt möjligt med hänsyn till riskbilden tillgodose den enskildes och samhällsverksamheters behov av säkerhet. Detta ska ske på ett likvärdigt sätt i hela landet. Räddningstjänsten ska särskilt beakta människor med särskilda behov såsom barn, sjuka, handikappade och äldre.
Räddningstjänst ska ske i respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Den enskildes och samhällsverksamheters förmåga att själva bidra till sin säkerhet ska stödjas.
Räddningstjänsten ska vara lätt tillgänglig för såväl upplysningar som räddningsinsatser.
Räddningstjänsten ska arbete för att förhindra i förväg begränsa olyckor. Vid olycka ska räddningstjänsten kunna göra en snabb och effektiv insats.
Räddningstjänsten ska vara yttäckande. Vid långa insatstider ska särskilda satsningar ske på den enskildas och samhällsverksamheters skydd.

- Strategier -

Räddningstjänstens bidrag till säkerheten i samhället ska utformas i samverkan med den enskilde och aktuella samhällsverksamheter. Behovsinriktningen ska säkerställas genom system för kartläggning av risker och risknivåer, målstyrning, uppföljning och utvärdering av resultat ska finnas. Detta kräver i sin tur insamling av data (statistik).

Räddningstjänsten ska vara lättillgänglig genom att finnas ute i samhället i vardagslivet. Den ska stödja enskildas och samhällsverksamheters förebyggande arbete. Personalen ska ges kompetens för allsidiga insatser. Räddningsinsatsers goda kvalitet ska säkras genom snabb alarmering, god ledningsförmåga, hög kompetens hos personalen och kvalificerad utrustning.

Från de nationella målen kan vissa krav lyftas fram vid inriktning, styrning, uppföljning i kvantitativa termer. När kraven formuleras i termer av tillstånd som ska nås inom en viss tid erhålls nationella säkerhetsmål i form av tillståndsmål. Nedan ges exempel på mått som kan vara användbara vid formulering av sådana mål och vid uppföljning av målen. Exempel på viktiga förändringar kan vara resultat av en jämförelse av dagsläget med målet (det önskade tillståndet). Nedan ges några exempel på viktiga förändringar för att illustrera metoden.

Krav

1. Kvalitet avseende behovet av säkerhet sett till riskbilden;
2. Likvärdighet avseende räddningstjänsten i landet;
3. Människor med särskilda behov;
4. Stöd till enskilda och samhällsverksamheter;
5. Tillgänglighet;
6. Förhindra och begränsa olyckor;
7. Snabb och effektiv insats;
8. Yttäckning och särskilda insatser vid långa insatstider.

Mått och indikatorer (exempel)

1. Kvalitetsnivåer på riskanalyser, fördelningen av insatstider på hushållen, insatstider vid skyddsobjekt av olika slag, brandsyner per skyddsobjekt, kostnad per invånare, kompetens för olika insatstyper, styrkeuppbyggnad inom olika tidsintervall, skador per invånare eller skyddsobjekt.
2. Jämförelse på t ex kommunnivå av kvaliteten i räddningstjänsten avseende krav 1 och 2-8.
3. Utbildningstimmar per skolbarn, individuellt larm per handikappad, informationsmaterial på främmande språk per invandrare.
4. Antal utbildade i självskydd per 1000 invånare, antal brandvarnare och/eller antal brandsläckare eller motsvarande per 1000 invånare.
5. Antal ärenden av olika slag från allmänhet och andra, larmtider.
6. Antal personaltimmar på förebyggande, antal informationer och utbildningar av olika slag, antal personer i olika målgrupper.
7. Fördelning av anspänningstider, insatstider vid olika insatser, skador och skadekostnader per objekt eller händelse.
8. Antal särskilda satsningar av olika slag per 1000 invånare vid olika tidsintervall för insats.

Viktiga förändringar (fiktiva exempel)

1. Förbättrad förmåga att tillämpa riskanalyser på lokal nivå är sannolikt ett förutsättning för att kunna bedöma behovet och därmed räddningstjänsten anpassningen till behovet.
2. Förbättrade metoder och data för att följa upp och utvärdera räddningstjänstens kvalitet.
3. Ökad satsning på åtgärder för den enskilda människan i samverkan med myndigheter, frivilliga organisationer, med flera.
4. Öka kontaktytan med allmänheten, andra förvaltningar, näringsliv m.m.
5. Ökad närvaro i samhällsverksamheten.
6. Ändra inriktningen av arbetet och personalens utnyttjande.
7. Öka ledningsförmågan vid sammansatta insatser.
8. Ökad satsning på glesbygden.

På nästa sida ges ett exempel på en målkedja för räddningstjänsten från nationella mål till övningsmål för en enskild brandman. Verksamhetsidé, övergripande mål och kommunala effektmål i kedjan är mål som antagits av kommunen och som bygger på ett brett samarbete inom kommunen, samverkan med allmänheten, näringsliv m.m. Prestationsmålen i figuren avser räddningstjänstens verksamhet

och formuleras på olika nivåer. Prestationsmålen på de olika nivåerna avser de operativa styrkorna.

Figur 3: Målkedja för räddningstjänst

Lokala mål för räddningstjänsten

Kommunens övergripande mål för säkerheten

I Jönköpings kommun ska alla människor ha en trygg och säker miljö. Brand- och olycksriskerna ska fortlöpande minskas.

Kommunens strategi

Samarbete mellan kommunens förvaltningar, andra kommuner, näringsliv, organisationer och andra delar av samhället.

Övergripande mål för räddningstjänsten i Jönköpings kommun

Räddningstjänsten ska medverka till att antalet bränder och andra olyckor samt skador därav fortlöpande minskar. Detta ska särskilt gälla skador på människor, miljö och oersättlig egendom.

Räddningstjänstens strategi

I första hand genom olycksförebyggande åtgärder medverka till att olyckor förhindras.
I andra hand genom skyddsinriktade åtgärder i förväg begränsa konsekvenser av olyckor.
När olyckor inträffar göra ett snabbt och effektivt ingripande i syfte att begränsa konsekvenserna.
Medverka till att invånarna genom ökad riskmedvetenhet och kunskap själva kan verka för sin säkerhet.
Räddningstjänsten ska arbeta humanitärt och kostnadseffektivt.

Kommunala räddningstjänstens effektmål

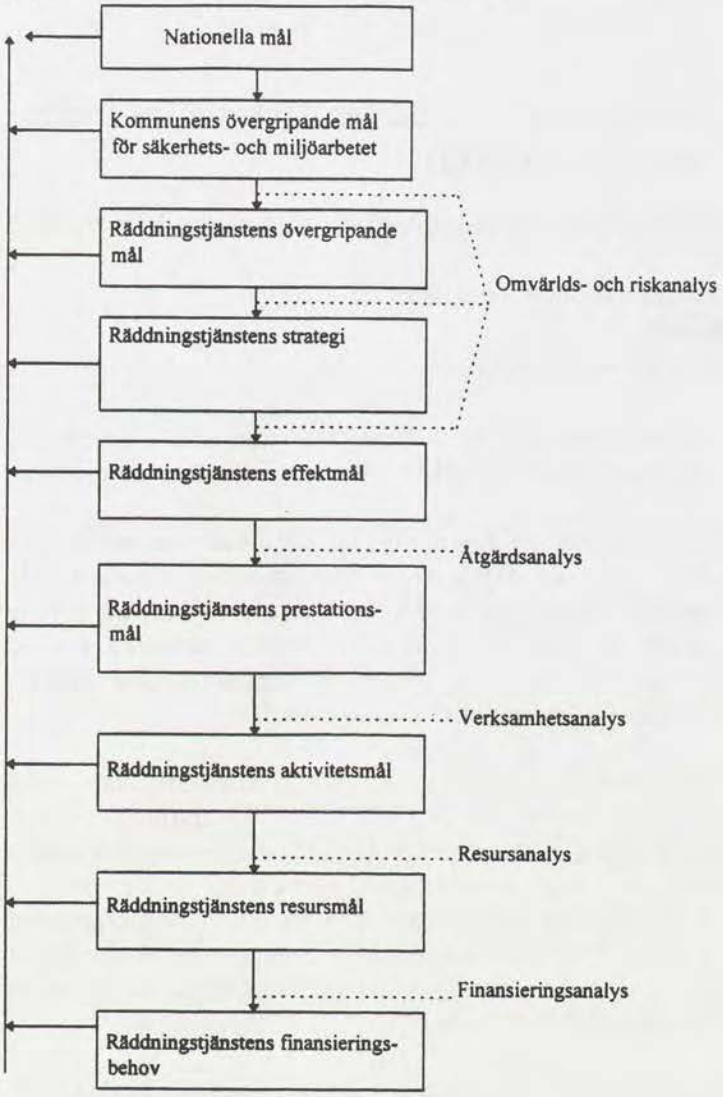
Mål som avser effekter uttryckta i ökad säkerhetsnivå (minskad risknivå, minskade skador) är svåra att formulera enbart för räddningstjänsten då räddningstjänsten inte är den enda aktören. Kommunala effektmål har en högre grad av giltighet på kommunal nivå.

Räddningstjänstens åtgärdsmål

År 2000 ska alla hushåll i glesbygd (lång insatstid) fått hembesök.
År 2001 ska alla flerbostadhus med dålig brandsektionering var identifierade och husägaren informerad.
År 2000 ska genom olika insatser andelen brandvarnare vara 90%.
X% av kommuninvånarna ska nås av en livräddande insats med rökdykare inom Y minuter.
Räddningsstyrkorna ska ha förmåga att klara behövliga insatser i skyddsobjekten inom föreskriven tid.

Sambandet mellan nationella mål och lokala mål samt de analyser som kan behövas för att fastställa målen på olika nivåer beskrivs nedan.

Figur 4: Samband mellan nationella och lokala mål



Mer om detta finns att läsa i en PM upprättad inom utredningen "Exempel på nationella mål för ett säkrare samhälle". Rapporten finns tillgänglig hos Räddningsverket.

4.2 Förskedena - Åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar

Åtgärder som vidtas innan olyckor inträffar, i förskedena, är av tre slag:

- åtgärder som ska förhindra olyckor,
- skyddsåtgärder,
- förberedelser för räddningsinsatser.

I dessa skeden ingår *inte* de förberedelser som sker i omedelbar anslutning till räddningsinsatsen eller under genomförandet av insatsen.

Enskilda personer har ett ansvar för och ett intresse av att skydda sig själva och sin egendom. *Det offentliga* har ett ansvar för att skydda enskilda i den mån de enskilda inte själva klarar det samt att skydda miljön och andra samhälleliga intressen. Detta är grunden för de åtgärder som vidtas och som syftar till att förhindra att olyckor inträffar samt att minska konsekvenserna om olyckor inträffar.

I de delar förskedena är ett offentligt åtagande har olika myndigheter ansvar för inriktning, styrning och uppföljning/utvärdering. När det gäller åtgärder som exempelvis berör explosiva ämnen har Sprängämnesinspektionen ett ansvar, kemikalier i allmänhet har Kemikalieinspektionen ansvar för osv. Räddningsverket har i dag ett ansvar i förskedena när det gäller brand, men i övrigt är det inte helt klart vilket ansvar verket har inom förskedena. Vi avser att föreslå förtydliganden av detta ansvar.

Konkret kan *statliga myndigheter* arbeta med inriktning och styrning på följande sätt. De kan genom *forsknings- och utvecklingsarbete* se till att det finns kunskaper om vilka åtgärder som bör vidtas samt *sprida* dessa kunskaper genom *information* och *utbildning/övningsverksamhet*. De kan också genom föreskrifter riktade till statliga, enskilda eller kommunala verksamheter ställa *krav på åtgärder* som bedöms angelägna och genom *uppföljning/utvärdering*, inklusive tillsyn, kontrollera att kraven blir uppfyllda.

Kommuner kan också arbeta med bl.a. *utbildning och övningsverksamhet* för att inrikta och styra verksamheten. De arbetar också med tillsyn genom bl.a. brandsyn och tillsyn av så kallade §43-anläggningar.

Ideella organisationer har också en viktig uppgift inom förskedena. De kan bl.a. genom *information och utbildning* påverka människors beteende och få människor mer intresserade av att vidta åtgärder som ska förhindra olyckor samt skyddsåtgärder.

Vi anser att förskedena måste ges en tydligare definition, vidgad omfattning och ökad tyngd. Detta bör ske genom en utvidgad lagstiftning och genom att Räddningsverket fäster större vikt vid det förebyggande arbetet. Utbildningen behöver förändras, vilket också planeras och arbetet med att stödja kommunerna och den statliga räddningstjänsten i deras riskhanteringsarbete måste fortsätta och intensifieras. Dessutom anser vi att Räddningsverket genom information och utbildning bör förankra det förändrade synsättet hos länsstyrelserna så att det får konsekvenser för deras tillsynsroll.

Nedan redovisar vi de frågor som behöver övervägas närmare.

4.2.1 Fördelningen mellan enskilda och det offentliga

Utredningens bedömning:

Enskilda personer och företag har allmänt sett ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom samt ansvar för att inte orsaka olyckor, medan det offentliga ansvarar för skydd av miljön och andra samhälleliga intressen. Först när den enskilda inte själv klarar av att skydda sitt liv eller sin egendom är det ett offentligt ansvar att ingripa.

Utredningen anser att enskilda personer och företag primärt har ansvaret för skydd av sitt liv och sin egendom. Det offentliga har ansvar för ingripandet om de enskilda inte kan bemästra situationen och det kan bedömas rimligt att det offentliga ansvarar för insatsen. Det offentliga har också ansvar för att skydda grundläggande demokratiska värden (bl.a. den enskildes rätt och nationell rättvisa), vissa grundläggande samhällsintressen i fråga om säkerhet, miljö m.m.

För att enskilda ska kunna skydda sig själva behövs kunskap om vad man behöver skydda sig mot och hur detta kan göras. Information om detta är ett offentligt ansvar, som dock många gånger utförs av ideella organisationer, vilket enligt utredningen är lämpligt.

Regeringen uppdrog den 19 juni 1997 åt Räddningsverket att i samverkan med Styrelsen för psykologiskt försvar, övriga berörda myndigheter och organisationer verka för att förbättra den enskilda människans förmåga att agera på rätt sätt vid olyckor, katastrofer och störningar i viktiga infrastruktursystem. Räddningsverket presenterade detta uppdrag i form av ett handlingsprogram för informations- och utbildningsaktiviteter. Programmet avser aktiviteter inom området som inte andra myndigheter eller organisationer har ansvar för.

I sitt handlingsprogram redovisade Räddningsverket sin avsikt att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer etablera ett nätverk, i form av en delegation, för allmänhetens egna säkerhetsåtgärder. Utredningen anser att detta är ett bra och välbehövligt initiativ.

Vi menar att det finns behov av en helhetssyn på alla de åtgärder som riktar sig mot enskilda människor. Åtgärderna bör bygga på en samlad bild av vad den enskilda människan bör kunna för att skydda sig. En sådan bild bör bygga på data om risker, hur människor bär sig åt vid krissituationer osv.

Utredningen förutsätter att det nätverk, som håller på att bildas kommer att bevaka att data om olyckor, människors beteende vid kriser m.m. tas fram och att nätverket med utgångspunkt i dessa data formulerar en bild av vad enskilda människor bör kunna för att skydda sig själva och andra. Utifrån denna bild kan sedan de olika myndigheterna och organisationerna i samverkan formulera sina handlingsplaner för vad respektive myndighet/organisation bör ansvara för och utföra, vilka forsknings-, utvecklings- samt informationsåtgärder som bör prioriteras, hur uppföljning och utvärdering ska ske m.m.

Räddningsverket har i rapporten Inriktning av ett samlat handlingsprogram för ett säkrare samhälle (Dnr 250-248-1998) redovisat överväganden om inriktning av ett samlat handlingsprogram. Verket konstaterar att arbetet med att ta fram ett konkret handlingsprogram är omfattande och berör många myndigheter.

Verkets rapport ska ses som ett diskussionsunderlag och ett första steg i ett kontinuerligt utvecklingsarbete.

Utredningen anser även att Räddningsverket och de andra organisationerna i nätverket bör överväga behovet av liknande samverkan när det gäller information om vad enskilda företag behöver göra för att skydda sig själva och andra.

Räddningsverket bör på basis av bl.a. olycksförloppsutredningar registrera och följa upp inträffade olyckor och räddningsinsatser i samhället, analysera denna statistik och andra med olyckan sammanhängande omständigheter. Verket ska sedan påtala förhållandena. Inriktning av olika informations- och utbildningsinsatser bör ansvariga myndigheter komma fram till i samverkan med andra berörda myndigheter. I den utsträckning ansvaret på central statlig nivå inte ankommer på annan myndighet, bör det ankomma på Räddningsverket att genom olika åtgärder se till att nödvändiga aktiviteter kommer till stånd genom FoU-stöd m.m.

4.2.2 Register om farliga ämnen

Utredningens förslag:

För statliga myndigheter gäller att information om farliga ämnen enbart ska lagras på ett ställe och sedan göras tillgänglig för de andra.

Räddningsverket har som ansvarig myndighet för landtransporter av farligt gods behov av registerinformation angående farliga ämnen. Även polisen och tullen har i egenskap av tillsynsansvariga ett sådant behov. Räddningstjänsterna har behov av information om farliga ämnen som operativt ansvariga vid kemikalieolyckor. Informationen används både i det förebyggande och i det operativa arbetet. För närvarande tillgodoses den kommunala räddningstjänstens informationsbehov dels med registerutdrag från Brandförsvarsföreningen, som förvaras i pärmar, dels med stöd av Räddningsverkets Informationbank (RIB).

Räddningsverket har ambitionen att successivt utveckla och komplettera databasen i RIB så att informationen är lätt tillgänglig, korrekt och aktuell, dvs. håller en hög kvalitet. Det finns både behov av

ytterligare information om de ämnen som finns i registret och att bygga ut registret med information om fler ämnen. Räddningsverket vill dock inte bygga upp ett eget centralt produktregister utan vill använda information som inhämtas och underhålls av andra myndigheter och organisationer. Följande myndigheter och organisationer, förutom Räddningsverket, har register över farliga ämnen: Kemikalieinspektionen, Sprängämnesinspektionen, Giftinformationscentralen, Försvarsmakten och Svenska Brandförsvarsföreningen. Registrens innehåll och omfattning varierar mot bakgrund av respektive myndighets ansvar och behov.

En gemensam arbetsgrupp med representanter från Kemikalieinspektionen, Giftinformationscentralen och Räddningsverket har bildats med ambitionen att undersöka möjligheterna att dela på den information som respektive organisation samlar in idag. Arbetsgruppen har övervägt olika lösningar på både kort och lång sikt.

Vi konstaterar att Räddningsverket genom samarbetet med Kemikalieinspektionen och Giftinformationscentralen löser en del av de informationsbehov som finns. Vi konstaterar vidare att flera myndigheter för register med delvis liknande uppgifter om farliga ämnen. Det bör finnas möjlighet till rationaliseringar på myndighetssidan om registren samordnas. Det har dessutom förts fram önskemål från industrin, bl.a. plast- och kemikaliebranschen, att de vill kunna lämna all sin information till ett ställe och slippa dubbelarbete.

En lösning som förts fram är att bilda ett basregister för farliga ämnen med en myndighet som huvudman.

Vi bedömer att ett basregister för farliga ämnen skulle vara rationellt. Kostnaderna för underhåll och att upprätthålla en hög kvalitet i informationen skulle minimeras om ett sådant register bildas. Ett inrättande av ett sådant register berör som tidigare framgått även parter utanför offentlig sektor, särskilt Giftinformationscentralen. I SOU 1998:28, Läkemedel i vård och handel, föreslås att Giftinformationscentralen blir en offentlig myndighet, vilket skulle underlätta möjligheterna till samordning och gemensamma lösningar. Frågan om ansvarig för ett basregister för farliga ämnen kan därför anstå till dess statsmakterna tagit ställning till Giftinformationscentralens framtida ställning.

4.2.3 Samverkan mellan räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polis

Utredningens bedömning:

Samverkan bör ske mellan räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt polisen vid planering i samband med omorganisationer, verksamheten i förskedena, beredskapen mot svåra påfrestningar och verksamhet under höjd beredskap. De regionala räddningstjänstråden är lämpliga fora för detta.

Vid en räddningsinsats är det tre aktörer och tre lagkomplex som är berörda:

- räddningstjänsten, som oftast är kommunal, med räddningstjänstlagstiftningen
- polisen (staten) med polislagstiftningen
- hälso- och sjukvård (landstingen) med hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

Samplanering mellan kommun, landsting och stat är viktig för räddningstjänsten i sin helhet, bl.a. för att förhindra att de olika organisationerna drar ner sina resurser i samma geografiska områden. Det kan även gälla verksamheten i förskedena, beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och verksamhet under höjd beredskap. Ett forum för samarbete, samverkan, planering m.m. bör därför finnas. De regionala räddningstjänsterna kan vara ett lämpligt alternativ.

4.2.4 Alarmering och radiosystem

Utredningens konstaterande:

Ansvarsfrågan och finansieringen när det gäller bl.a. att säkerställa alarmering vid teleavbrott behöver klarläggas. Denna fråga handläggs för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt räddningstjänstlagen ska kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordning för alarmering av räddningsorgan. Det är ännu inte bestämt om nuvarande teleoperatör (TELIA) och så småningom alla nya operatörer som kommer ut på marknaden ska bli skyldiga att ha ersättningssystem uppbyggda i händelse av avbrott på ordinarie 112-förbindelse eller om nuvarande praxis ska fortsätta att gälla, dvs. att vid avbrott i teletrafiken tar kommunen ansvar för att förmedla nödtrafik. Detta sker oftast genom att bemannade brandfordon med radiokommunikation placeras ut på lämpliga ställen.

Det finns i dag ett utbrett missnöje med att kommuner vid teleavbrott ensidigt ska ansvara för kostnaderna för att säkerställa alarmering. Ansvarsfrågan och finansieringen behöver klarläggas. Denna fråga handläggs för närvarande i Regeringskansliet.

Försöken att få till stånd ett nytt och gemensamt radiosystem har mött en hel del svårigheter. Kommunikationsdepartementet har nyligen tillsatt en utredning, Utredningen av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen den kommande räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl., (K1997:05) som ska utreda förutsättningarna för att skapa ett gemensamt radiosystem för verksamheter som polis, räddningstjänst och hälso- och sjukvård. De ekonomiska konsekvenserna av ett sådant system, de tekniska lösningarna för systemet samt ägandet, samverkan och finansiering ska övervägas.

4.2.5 Räddningsverkets, SMHI:s och SGI:s ansvar vid naturolyckor

Utredningens förslag:

Räddningsverket ska ha ett ansvar för arbetet i förskedena när det gäller naturolyckor, speciellt för kompetensutveckling och FoU.

Både SMHI:s och SGI:s instruktioner behöver kompletteras med myndigheternas uppgifter i samband med förskedena. Dessutom bör övervägas om de kostnader som myndigheterna har i samband med verksamhetsområdet, dels inom det förebyggande området, dels inom räddningsinsatser, ska särredovisas.

Ovanstående myndigheters arbete inom förskedena behöver uppmärksammas i samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen.

Regeringen bör överväga behovet av att reglera ansvaret för fjällsäkerhetsfrågor.

Räddningsverkets roll

Med naturolyckor avses översvämningar, ras, skred m.m. Uppgifter för Räddningsverket är enligt nuvarande regleringsbrev att stödja länsstyrelser och kommuner i arbetet med att analysera risker för naturolyckor, utveckla metoder för räddningstjänst samt verka för att förebyggande åtgärder vidtas. Räddningsverket ska bl.a. "verka för att konsekvenserna minskar för samhället vid ... dammbrott och översvämningar..." samtidigt som Energiverket har ansvar för dammsäkerhet (och har delegerat uppgiften till Svenska Kraftnät).

Räddningsverket gör följande inom området:

- initierar FoU
- förbereder och vägleder räddningstjänsten
- beställer riskzonkartor av SMHI
- beställer brandriskprognoser av SMHI

- organiserar skogsbrandflyg (Räddningsverket delegerar till länsstyrelser som handlar upp entreprenör)
- beställer översiktliga kartor över skredkänsliga områden av och efter samråd med SGI
- initierar älvvisa samordningsgrupper, som arbetar med förskedena och med att ge stöd till räddningsledare.

Det finns inget direkt stöd vare sig i författningar eller i Räddningsverkets regleringsbrev för Räddningsverkets övergripande ansvar för kompetensutveckling och FoU inom arbetet i förskedena när det gäller naturolyckor. Ingen annan har heller detta ansvar, samtidigt som det är av vikt att forskning utförs och att metoder utvecklas för att bl.a. kommunerna ska kunna använda data de får om riskzoner m.m.

I detta sammanhang kan också konstateras att det inte i någon lagstiftning eller instruktion finns ett ansvar för någon myndighet att i förskedena arbeta med fjällsäkerhetsfrågor.

SMHI:s och SGI:s roll

Enligt räddningstjänstlagen är räddningstjänst framför allt insatsen. Åtgärderna i förskedena omfattas enbart till liten del av lagen. På detta sätt är ingen enligt lagen ansvarig för t.ex. viktiga uppgifter ifråga om varning vid höga vattenstånd m.m. Räddningsverket tolkar sina uppgifter så att det är verkets ansvar och lägger uppdrag på SMHI. SMHI tolkar in att viss del är sådant som verket ska göra enligt sin myndighetsinstruktion. Varken Räddningsverkets eller SMHI:s tolkningar kan direkt utläsas av gällande författningar.

Utredningen anser att det är viktigt att detta regleras genom att lagstiftningen om räddningstjänst även omfattar åtgärder som vidtas inom förskedena. Exempel på åtgärder i förskedena som har med naturolyckor att göra är SMHI:s pågående arbete med att ta fram riskzonkartor på övergripande nivå avseende vattennivåer vid översvämningar. Andra exempel är modeller och databaser för beräkning, utifrån aktuell och prognostiserad väderutveckling, av områden som bör evakueras vid risk för gasutsläpp.

SMHI:s ansvar för allmän varningstjänst, dvs. att förvarna i syfte att skydda liv och egendom och för att upprätthålla beredskap för räddningstjänsten, är i dag endast omnämnd i SMHI:s regleringsbrev och det är viktigt att SMHI:s ansvar avseende omfattning och kvalitet tydligt klarläggs inom ramen för den nya lagstiftningen och i verkets instruktion.

SGI har en situation som liknar SMHI:S. De har uppgifter när det gäller varning vid ras och skred, men dessa är inte författningsreglerade.

4.2.6 Räddningsverket och ÖCB

Utredningens förslag:

Räddningsverket ska ha ansvar för verksamhetsområdet Skydd mot olyckor i fred och för funktionen Räddningstjänst under höjd beredskap.

Befolkningsskydd, som är en verksamhet som enbart bedrivs under höjd beredskap, bör ÖCB ansvara för.

ÖCB är enligt sin instruktion (1988:1122) "en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret." Myndigheten är alltså inriktad på förberedelsearbete inför verksamhet under höjd beredskap.

ÖCB har olika roller, dels en samordningsuppgift som stabs- och expertorgan under regeringen, dels funktionsledningsansvar för tre av funktionerna som ingår i det civila försvaret.

I samordningsuppgiften ingår bl.a. att till regeringen utarbeta planeringsunderlag för det civila försvaret och att för myndigheterna konkretisera statsmakternas intentioner för hur totalförsvarsbesluten ska genomföras. Vidare har ÖCB bl.a. uppgiften att följa upp verksamheterna inom det civila försvaret.

Mot bakgrund av det ansvar ÖCB har inom det civila försvaret anser vi att det statliga myndighetsansvaret för sådan verksamhet inom det civila försvaret, som ingen statlig myndighet har i fredstid, bör vara en

uppgift för ÖCB. Befolkningsskydd, som är verksamhet som enbart bedrivs under höjd beredskap, bör således ÖCB ansvara för. Vi återkommer till detta i kapitel 6.

Vi ser Räddningsverket som en myndighet som ansvarar för verksamhetsområdet Skydd mot olyckor i fred och för funktionen Räddningstjänst under höjd beredskap. Vårt förslag att flytta över ansvaret för sådana åtgärder som i lagen om civilt försvar definieras som befolkningsskydd samt uppdelningen av Räddningsverkets anslag i en fredstida del och en del inom den civila planeringsramen är två viktiga åtgärder för att renodla Räddningsverkets roll, anser vi.

Renodlingen av de båda myndigheternas roller bör få konsekvenser för olika områden, bl.a. för forskning och utveckling.

4.2.7 Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen

Utredningens bedömning:

Utredningen har funnit att nuvarande ordning inte medför några betydande problem. Sprängämnesinspektionen har ansvaret för en produktgrupp, medan Räddningsverket har ett sammanhållande ansvar för området Skydd mot olyckor.

I ett par tidigare utredningar, Räddningstjänstkommittén (SOU 1983:77) och Cesamkommittén (Ds Fö 1984:2), har det föreslagits att Sprängämnesinspektionen uppgifter skulle tillhöra Räddningsverkets ansvarsområde. Hot- och riskutredningen (SOU 1995:19) föreslog att Sprängämnesinspektionen uppgifter skulle delas mellan Arbetarskyddsstyrelsen och Räddningsverket.

Argument för sammanslagningen mellan de båda myndigheterna var främst allmänna rationaliseringsförväntningar. Samtidigt kan vi konstatera att ett huvudargument mot sammanslagning, som framfördes i remissvaren, var att Sprängämnesinspektionens inriktning var att genom meddelande av föreskrifter och andra insatser förebygga olyckor, medan Räddningsverkets inriktning främst var att ingripa när en olycka skett. Genom Räddningsverkets föreslagna förändringar är dock inte detta argument längre aktuellt. Vår slutsats är ändå att det

underlag som finns från tidigare utredningar inte ger tillräckliga argument för en sammanslagning.

Vi har inte funnit att nuvarande ordning medför några betydande problem. Sprängämnesinspektionen har ansvaret för en produktgrupp, på motsvarande sätt som Kemikalieinspektionen, medan Räddningsverket har ett sammanhållande ansvar för området Skydd mot olyckor. Vi anser dessutom att en ingående analys av Sprängämnesinspektionens uppgifter och kontaktytor behöver föregå ett eventuellt förslag om sammanslagning med Räddningsverket och vi anser att detta faller utanför vår utrednings direktiv. Därför överväger vi inte denna fråga närmare.

4.2.8 Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar

Utredningens bedömning:

Räddningsverket har det statliga myndighetsansvaret för övergripande riskinformation och för räddningstjänstens informationsbehov.

SPF:s roll utgår från verkets ansvar under höjd beredskap, vilket innebär kompetens i krishanteringsinformation och de områdesvis ansvarigas informationsverksamhet. SPF bör om en myndighet så begär, biträda med kompetens i krishanteringsinformation.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har till uppgift att ge råd och rekommendationer vid svåra påfrestningar samt, om en myndighet så begär, kunna lämna expertstöd.

Samtidigt har varje *sektorsansvarig* myndighet ansvar för hur informationsbehovet inom sektorn ska tillgodoses, vilket bl.a. innebär att Räddningsverket har till uppgift att utveckla metoder och former för räddningstjänstens informationsbehov. Verket har dessutom till uppgift att bevaka frågan om information vid stora olyckor.

Det finns behov av ett förtydligande. Utgångspunkten måste vara att respektive *sektorsansvarig* myndighet ansvarar för information inom sin sektor, vilket innebär att Räddningsverket har det statliga

myndighetsansvaret för övergripande riskinformation och för räddningstjänstens informationsbehov.

SPF:s roll utgår från verkets ansvar under höjd beredskap, vilket innebär kompetens i krishanteringsinformation och de områdesvis ansvarigas informationsverksamhet. SPF:s roll bör därför utvecklas mot dels de områdesansvariga myndigheterna (kommun, länsstyrelse och regering), dels mot att, om en myndighet så begär, biträda med kompetens i krishanteringsinformation.

Rollen att ge råd och rekommendationer måste alltså samordnas med de *sektorsansvariga*, främst Räddningsverket, så att inte de mottagande myndigheterna får två olika budskap.

4.2.9 Räddningsverket och BRANDFORSK

Utredningens bedömning:

Utredningen anser att Räddningsverket och BRANDFORSK tydligare behöver definiera sina respektive ansvarsområden inom FoU. De bör dessutom bättre samordna det gemensamma ansvarsområdet.

Räddningsverket är ibland delfinansiär i FoU-projekt som finansieras av BRANDFORSK. Ansvarsfördelningen kan fördelas i tre grupper: Räddningsverkets ansvar, BRANDFORSK:s ansvar och gemensamma ansvarsområden. En skillnad är att BRANDFORSK finansierar grundläggande forskning och industritillämpad forskning medan Räddningsverket oftast finansierar tillämpad (räddningstjänst) forskning.

De båda aktörerna bör tydligare definiera sina ansvarsområden samt samordna verksamheten inom det gemensamma ansvarsområdet bättre, bl.a. bör de tydligare informera varandra om vilka projekt de finansierar.

Plan-, bygg- och bostadsforskningens framtida organisation bör uppmärksammas i sammanhanget.

4.2.10 Riskhänsyn vid fysisk planering

Utredningens förslag:

Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens ansvar när det gäller riskhänsyn i fysisk planering behöver förtydligas och samordnas med övriga myndigheters ansvar, speciellt Boverkets.

Räddningsnämnden bör ha författningsreglerad skyldighet att delta i den kommunala fysiska planeringen.

Riskhänsyn vid fysisk planering har varit fokuserad på översikts- och detaljplanearbete, vilket återspeglas i regleringsbreven till Räddningsverket och Boverket. Räddningsverket har i det senaste regleringsbrevet fått uppdraget att verka för att kunskapsnivån hos den kommunala räddningstjänsten förbättras när det gäller användningen av riskanalyser i den fysiska planeringens miljökonsekvensbeskrivningar. Boverket har fått motsvarande uppdrag inom sitt verksamhetsområde, dvs. användningen av riskanalyser och skyddsavstånd i fysisk planering.

Med Sevesodirektivet som grund har tillsynsmyndigheternas ansvar förtydligats genom föreskrifter om storskalig kemikaliehantering (AFS 1989:6, SNFS 1994:1 MS:71 samt SRVFS 1994:1). Betydelsen av att beakta risker vid tillståndsgivningen (bygglov, tillstånd enligt miljöskyddslagen m.fl.) har inte lyfts fram på samma sätt.

Räddningsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämd, byggnadsnämnd samt socialnämnd är myndigheter på kommunal nivå som alla har ett ansvar för hälsa, säkerhet och miljö i fysisk planering. Samverkan mellan olika förvaltningar på kommunal nivå bör återspeglas i samverkan på central nivå och inom FoU.

Räddningsverket, Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen har alla viktiga funktioner när det gäller hälsa, säkerhet och miljö i fysisk planering, inklusive tillståndsgivning. Det finns en stor utvecklingspotential i samarbetet mellan dessa myndigheter. För att lättare kunna formulera myndigheternas roll finns det behov av att lyfta fram Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens

ansvar samt att sätta upp gemensamma mål för riskhänsyn i fysisk planering.

Ett uttalad skyldighet att medverka i kommunens samhällsplanering finns för vissa kommunala nämnder. Enligt socialtjänstlagen ska den nämnd som ansvarar för socialtjänsten och enligt hälsoskyddslagen ska den nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsverksamheten delta i samhällsplaneringen. Det vore rimligt om motsvarande skyldighet fanns för den nämnd som ansvarar för räddningstjänsten.

4.2.11 Transport av farligt gods

Utredningens förslag:

Försvarsmakten ska inte ha ett generellt undantag från lagen om transporter av farligt gods.

I huvudsak följer Försvarsmakten och Försvarets materielverk redan i dag i allt väsentligt ADR vid transporter av farlig gods. Man anser det viktigt att i fredstid ha minst samma säkerhetsnivå som om det inte fanns några undantag. Dessutom utförs stora delar av Försvarsmaktens transporter av civila åkare. I dessa fall gäller inte undantagen eftersom transporterna inte genomförs under ledning av militärt befäl eller annan person som förordnats av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

Myndighetsansvaret

Myndighetsansvaret för transport av farligt gods är i dag uppdelat på tre myndigheter: Räddningsverket för landtransporter, Sjöfartsverket för sjötransporter och Luftfartsverket för lufttransporter. Av dessa är Räddningsverket den helt dominerande både med avseende på transporter och resursmässigt.

Frågan om transport av farligt gods behandlas för närvarande av riksdagen. Regeringens bedömning (skr. 1997/98:78) är att de problem som lyfts fram i utredningen om transport av farligt gods (SOU 1997:109) kan lösas genom författningsändringar i syfte att bl.a. förstärka Räddningsverkets samordningsroll inom området transport av farlig gods. Vidare kommer ett särskilt råd för transport av farligt gods

att knytas till Räddningsverket. I rådet ska Sjöfartsverket och Luftfartsverket ingå.

Militära transporter

Enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods har Försvarsmakten och Försvarets materielverk ett generellt undantag från lagen (1982:821) om transport av farligt gods, vad avser sådana varor som omfattas av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Vid internationella transporter är de fördragsslutande parternas militära fordon undantagna från ADR (Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg).

Undantagen för Försvarsmakten och Försvarets materielverk har tillkommit av praktiska skäl. Hantering, inklusive transport, av brandfarliga och explosiva varor har ansetts ske under olika verksamhetsformer samt med materiel, emballage och transportenheter som inte förekommer vid civil hantering.

Vi ifrågasätter dock om Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör ha ett generellt undantag från lagen om transport av farligt gods. Av säkerhetsskäl bör samma regler gälla. I dag gäller undantagen enbart brandfarliga och explosiva varor. För andra kemikalier finns inte undantag. Detta medför ofta oklarheter för förarna. Det vore mest praktiskt om samma regler gäller för alla vid transport av brandfarliga och explosiva ämnen. På det sättet blir verksamheten rationellare. Samma utbildning, samma emballage, samma krav på fordon och samma regelverk gäller då för civila och militära transporter.

Utredningen anser alltså att 3§ i förordningen om transport av farligt gods bör tas bort.

Det är emellertid rimligt att behålla undantaget för obrutna emballage för transport till destruktion, eftersom beredskapslagrad materiel transporteras till destruktion efter det att utgångsdatum har uppnåtts. Det är då oftast lämpligast att inte kräva ompackning, utan behålla förvaringsemballaget på den sista transporten.

I huvudsak följer Försvarsmakten och Försvarets materielverk redan i dag i allt väsentligt ADR vid transporter av farlig gods. Man anser det viktigt att i fredstid ha minst samma säkerhetsnivå som om det inte

fanns några undantag. Dessutom utförs stora delar av Försvarsmaktens transporter av civila åkare. I dessa fall gäller inte undantagen eftersom transporterna inte genomförs under ledning av militärt befäl eller annan person som förordnats av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

Vår uppfattning är att i praktiken kommer den föreslagna förändringen framför allt att innebära att speciella regler (som i stor utsträckning överensstämmer med de civila) inte länge behöver utarbetas av Försvarets materielverk. Dessutom kan vissa samverkansfördelar nås i fråga om utbildning m.m. Vissa dispenser kan dock behöva sökas av Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

4.2.12 Inhägnad av övergivna gruvhål

Utredningens förslag:

Inhägnad av övergivna gruvhål ska även i fortsättningen vara länsstyrelsens ansvar. Länsstyrelsen bör också ha anslag för detta.

Kommunen ska ha ansvar för att anmäla behov av inhägnad av övergivna gruvhål till länsstyrelsen, som bör fatta beslut, varefter uppgiften lämpligen utförs av kommunen.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 13 januari 1956 ska länsstyrelsen, om ingen har brytningsrätt, sätta upp och underhålla stängsel eller annat skydd vid gruvhål. Uppgiften utförs av Polisen och finansieras med medel från polisanslaget.

Eftersom det är staten som ger tillstånd till gruvdrift anser vi att staten också bör ha ansvaret för skyddsanordningar kring övergivna gruvhål. Enligt våra principer om fördelning av ansvar mellan statliga myndigheter bör ansvaret även i fortsättningen ligga på länsstyrelserna, med den skillnaden att länsstyrelserna - och inte Polisen - bör finansiera verksamheten.

Kommunen, som har lokalkännedom bör, i enlighet med våra principer om fördelning av ansvar, ha ansvar för att anmäla behov av inhägnad till länsstyrelsen samt för att utföra uppgiften.

4.3 Insatsskedet

Detta skede omfattar genomförandet av räddningsinsatsen och är huvudsakligen ett offentligt åtagande. Aktörerna är de som har det direkta ansvaret för räddningsinsatsen, främst *kommunen*, som ska kunna ansvara för insatser vid olyckor som i regel har lokal räckvidd (kommunal räddningstjänst) och *staten*, som ska kunna ansvara för räddningsinsatser som i allmänhet inte kan hänföras till en bestämd kommuns område eller där det fordras personal och utrustning som det inte är rimligt att en enskild kommun har (statlig räddningstjänst). Staten representeras av de myndigheter, som är ansvariga för den statliga räddningstjänsten. Dessutom finns andra statliga myndigheter, t.ex. Försvarsmakten, som inte är räddningstjänstansvariga, men skyldiga för att ge stöd till insatser.

De som är ansvariga för utförandet av räddningstjänsten, de kommunala räddningstjänsterna respektive de statliga myndigheter som är ansvariga för den statliga räddningstjänsten, har även ansvar för uppföljning/utvärdering av räddningsinsatserna. Uppföljning/ utvärdering har vi valt att hänföra till det återställande skedet.

Räddningsverket inriktar arbetet genom att tillföra kunskap om såväl materiel som ledning vid insatsskedet. Dessa kunskaper förs ut genom bl.a. utbildning och övning. Räddningsverket styr också i viss mån insatsskedet genom handböcker m.m.

Vi menar att den nuvarande ansvarsfördelningen i huvudsak överensstämmer med våra principer, men tar i kommande avsnitt upp några områden som vi överväger och där det kan finnas skäl till vissa förändringar.

Som tidigare konstaterats är enskilda i första hand ansvariga för liv och egendom samt för att inte orsaka olyckor. Det offentligas ansvar träder in när det inte är rimligt att enskilda själva klarar att skydda sig eller när det gäller skydd av miljö eller andra samhälleliga intressen. Karaktären av kollektiv nyttighet och därmed offentligt ansvar är särskilt stark när det gäller räddningsinsatsen.

4.3.1 Eftersökning av försvunna personer

Utredningens förslag:

Ansvaret för och utförandet av *eftersökning av försvunna personer som operativ räddningsinsats*, bör flyttas till den kommunala räddningstjänsten. Med operativ räddningsinsats menar vi att fysiskt söka efter och rädda personer, som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa oavsett om de försvunnit i eller utanför fjällområden. Om försvinnandet misstänks bero på brottsliga orsaker är det dock en fråga för polisen.

Den inre spaning som sker i samband med att personer försvinner bör inte hänföras till räddningsinsatser och räddningstjänstförfattningar. Utredningen anser att det är ordinarie polisarbete och bör regleras i de författningar som rör polisens arbete.

I räddningstjänstlagen anges att polisen inom fjällområden ska efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för personens liv eller allvarlig risk för personens hälsa samt rädda den som har råkat ut för en olyckshändelse eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp. Detta kallas *fjällräddning*.

Dessutom ska polisen i andra fall än fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst eller sjöräddningstjänst efterforska personer som försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa. Detta kallas i räddningstjänstlagen för *efterforskning av personer i andra fall.*

En anledning till att polisen har ansvar för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall är att det kan behövas inre spaning för att hitta de försvunna. Med inre spaning menas att genom intervjuer, efterlysning, registerslagning m.m. skaffa kunskap om och försöka spåra den försvunna personen. Detta är uppgifter som även i fortsättningen bör tillhöra polisen, menar utredningen. Däremot

anser vi att mycket talar för att den kommunala räddningstjänsten är bättre lämpad att leda själva insatsen att *fysiskt leta i terrängen*. I fortsättningen överväger vi just frågan om vem som ska ha ansvaret för att fysiskt ge sig ut och leta efter försvunna personer. Vi menar att resonemanget i princip är detsamma för eftersökning av försvunna personer i och utanför fjällområden. I slutet av avsnittet tar vi dock upp vissa speciella frågor som berör eftersökning i fjällområden.

De problem som uppkommer i samband med eftersökningar rör främst barn eller åldringar som försvunnit. Det är nödvändigt att snabbt hitta den försvunne som ofta finns i ett obestämt terrängavsnitt. Polisen har i flera fall visat sig ha brister när det gäller att leda efterforskningsinsatsen, bl.a. en otydlig ledningsfunktion. Vidare utnyttjas de resurser som finns i samhället i övrigt inte tillräckligt när det gäller att få hjälp att hitta den försvunne.

När vi prövar frågan om ansvar och utförande av eftersökning som operativ räddningsinsats utgår vi från våra principer som bl.a. innebär att *beslut om och utförande av en uppgift inte bör ligga på högre organisatorisk nivå än nödvändigt i förhållande till de direkt berörda*. Vi menar då att i första hand kommunen bör ansvara för räddningstjänsten.

En annan princip som utredningen formulerat är att *uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga på kommunen*. En positiv följd av en sådan ansvarsfördelning är att genom delegering av ansvar och befogenheter kan människor aktiveras och få större intresse av verksamheten, vilket vi anser är av stor betydelse när det gäller eftersökning av försvunna personer.

Ytterligare en princip som vi prövar verksamheten utifrån är att den verksamhet som en kommun ansvarar för ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.

Vi menar vidare att en uppgift bör utföras av den, som har de bästa förutsättningarna att sköta uppgiften på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Utförandet av räddningstjänst bör läggas på en organisation som har tillgång till lämpliga räddningsresurser och/eller geografiskt ansvar.

Vi ser argument för och emot dagens situation. För den kommunala räddningstjänsten talar att den har en färdigbyggd organisation som kan sätta i gång med en räddningsinsats. Det är en beredskapsorganisation, som är inriktad på att ge sig ut och genomföra räddningsinsatser. Den

är van vid att samverka med andra organisationer t.ex. vid skogsbränder, översvämningar, trafikolyckor och industribrand, medan polisen är mer van vid att arbeta med enbart sin egen organisation.

Både polisen och den kommunala räddningstjänsten finns i hela landet och har dygnet runt-service. Såväl polisen som den kommunala räddningstjänsten har lokalt kontaktnät. Eftersom polisen förändrat sin organisation har den inte längre lika omfattande täckning som räddningstjänsten.

Kommunal räddningstjänst kan avropa statliga resurser utan att betala. När polisen däremot anlitar kommunal räddningstjänst måste polisen betala, vilket kan innebära att polisen är mer försiktig med att använda sådana resurser. Även om finansieringen skulle kunna ändras, kvarstår det faktum att räddningstjänsten är mer van vid att arbeta tillsammans med andra organisationer.

Den kommunala räddningstjänsten är dessutom mer van vid räddningsledarrollen. Att polisen vid eftersök har en räddningsledare med befogenheter enligt räddningstjänstlagen, som bl.a. innebär att man som räddningsledare enligt praxis får avropa statliga resurser utan kostnader, är inte klart för alla berörda poliser. Polisen arbetar dock med att implementera detta, bl.a. genom att informera, ge ut allmänna råd och certifiera räddningsledare.

Vi har också en princip om att närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman. Vi antar att effektivitetsvinster kan uppnås vid god samordning under en huvudman. Att den kommunala räddningstjänsten även utför eftersökning av försvunna personer som operativ räddningsinsats medför att den får ytterligare uppgifter inom räddningstjänsten.

Vi vill även ta upp ett par argument som rör ansvaret för och utförandet av fjällräddningen. För detta ändamål har polisen resurser för efterforskning från luften och en grupp klättrare. Fjällräddningen bygger dock i stor utsträckning på en organisation uppbyggd kring frivilliga. Dessa frivilliga kan arbeta på motsvarande sätt, vare sig polisen eller kommunen är ansvariga för deras verksamhet.

Man kan också överväga om det är rimligt att kommuner med stor yta och liten folkmängd själva ska ansvara för eftersök i fjällen som operativ insats. Vi menar att man kan dra paralleller med räddningstjänsten i kommuner med stora Europavägar. Dessa

kommuner blir mer olycksbelastade på grund av de stora vägarna, men det har ändå ansetts att det är rimligt att kommunerna ska ansvara för räddningstjänsten, eftersom vägarna även antas ge extra inkomster till kommunerna. Vi anser att man även kan dra paralleller till turistnäringen. Öland t.ex., med sin stora turistandel, får ansvara för och bekosta räddningstjänsten, vilket innebär en extra styrka under sommaren. Turismen ger ju samtidigt extra inkomster till ön.

4.3.2 Ledning av och resurser vid stora insatser

Utredningens bedömning:

Räddningsverket bör genom utvecklingsarbete, utbildning, övning, rådgivning, tillsyn och stödverksamhet tillse att ledningen för olika typer av räddningsinsatser är allsidigt sammansatt, utbildad, övad och utrustad.

Utredningens förslag:

Nuvarande former för att regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats måste förändras. Staten bör kunna gå in med olika åtgärder och utföra vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren, som också har kvar ansvaret.

Nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel behöver inrättas. Finansieringsprinciper måste klarläggas.

Ledning av räddningsinsatser

Vi behandlar här ledning av räddningsinsatser. Befogenheter och skyldigheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred behandlas av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Fö1997:F) och berör primärt inte ansvar och befogenheter för räddningsledaren, varför denna fråga inte behandlas vidare av utredningen.

Vi anser att nuvarande system, i normalfallet, fungerar bra. De svagheter vi funnit är främst av två slag. För det första finns det vissa brister i hur insatsledningen förbereds, dvs. i skede 3, där vi funnit att formerna för hur räddningstjänsten förbereder samverkan med övriga

medverkande - främst polisen och sjukvården - inte alltid är systematiserade. Det gäller också inom statlig räddningstjänst där det finns behov av att finna former för att vidta förberedelser för hur övriga aktörer vid en insats ska medverka. Exempelvis vid större insatser inom sjöräddningen måste sjukvården och den kommunala räddningstjänsten medverka och ledningen av insatsen måste ha kompetens och resurser för att kunna leda även dessa verksamheter. Vi behandlar frågan utifrån Räddningsverkets sammanhållande ansvar för verksamhetsområdet och menar därför att Räddningsverket bör ha till uppgift att se till att dels det skapas ett forum för att i förskedena hantera denna problematik, exempelvis genom att utnyttja de regionala räddningstjänstråden, dels att genom utvecklingsarbete, utbildning, övning, rådgivning, tillsyn och stödverksamhet tillse att ledningsresurserna för olika typer av räddningsinsatser är allsidigt sammansatta, utbildade, övade och utrustade.

Ett viktigt initiativ i detta avseende är Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets arbete med en gemensam larm- och ledningsorganisation. De båda myndigheterna delar nu ledningscentral med Kustbevakningen och Försvarsmakten. Flygräddningscentalen ansvarar bl.a. för flygräddning inom den svenska flygräddningsregionen genom att använda olika myndigheters resurser enligt konventioner och lagstiftning. I Sjöräddningscentralens uppgifter ingår bl.a. att ansvara för nödpassning med egna och andra myndigheters resurser enligt gällande konventioner och lagstiftning, samt att sända ut väderrapporter och varningar. Kustbevakningens regionledning leder bl.a. med stöd av sina tull- och polisbefogenheter den civila gräns- och havsövervakningen inom svensk ekonomisk zon och sjöterritorium i Skagerack, Kattegatt, Vänern och Vättern samt miljöräddningstjänsten inom samma område. Försvarsmaktens sjöbevakningscentral vid Västkustens Marinkommando och Kustbevakningen inhämtar, bearbetar, presenterar och delger läget till sjöss, lämnar underlag till fartyg och flyg vid räddningsinsatser, medverkar vid bevakning inklusive miljöskydd av svenska farvatten samt deltar i sjöräddning.

Vi anser att som ett led i Räddningsverkets föreslagna sammanhållande ansvar bör verket överväga om ledningscentralen på Käringberget kan utvecklas till att bli en gemensam ledningsresurs för räddningstjänsten.

Ett annat problem gäller nuvarande författningsreglering av räddningschefens befogenheter vid flera insatser samtidigt, i

förhållande till räddningsledarens. Nuvarande reglering kan tyckas utgå från en situation där endast en insats samtidigt kan pågå inom en viss räddningstjänst. Denna fråga har vi uppmärksammat i skrivelsen till regeringen om en översyn av gällande författningar inom området, 1997-10-28, dnr FO97/2363/RS .

För stora insatser eller flera samtidigt pågående insatser finns vissa ytterligare problem. För det första handlar det om ledningskapaciteten och för det andra om när staten tar över ansvaret för insatsen/insatserna.

Det är oftast inte bristen på specialister, materiel eller teknik som är gränssättande, utan förmågan att genom adekvat ledning uppnå målen. Hur ledning ska bedrivas, hur den ska dimensioneras och hur kapacitet ska skapas och bibehållas är en viktig fråga för räddningstjänsten i framtiden. Utvecklingen mot flera räddningstjänstförbund kommer att innebära att de fysiska resurserna inom den kommunala räddningstjänsten kraftigt ökar, men samtidigt att komplexiteten i ledningsorganisationen ökar. Detta ställer krav på att ledningsfrågorna lyfts fram och att utvecklingsarbetet intensifieras. Vi anser att här finns en stor utvecklingspotential. Vi menar att Räddningsverket bör inrikta och prioritera ledningsfrågorna, speciellt de ovan nämnda aspekterna.

Nuvarande former för att regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats måste förändras. Nuvarande reglering innebär att staten övertar ansvaret i sin helhet, men innebär inte några nya befogenheter, ingen annan fördelning av kostnaderna eller att några nya resurser tillförs utöver möjligen de ledningsresurser som staten kan tillföra, dvs. länsstyrelsernas och centrala myndigheters ledningsresurser. Det finns ett behov av att införa ett nytt synsätt på denna fråga, som innebär att staten kan gå in med olika åtgärder och svara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren, som också har kvar ansvaret. Exempel på detta kan vara:

- att ansvara för prioriteringar och fördelning av tillkommande förstärkningsresurser,
- att tillföra en eller flera räddningsledare ytterligare ledningsresurser i form av personal eller materiel,
- att ansvara för information till och från berörda räddningsledare, till allmänheten och berörda statliga myndigheter.

Vi anser att det finns behov av att inrätta nationella/regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel. Erfarenheterna från stora olyckor, t.ex. kemikalieolyckor, visar att egna räddningsresurser ibland inte räcker till, vare sig volymmässigt eller kompetensmässigt. Det är inte rimligt att varje kommun bygger upp egen kapacitet för alla räddningstjänstinsatser. Vid riktigt omfattande insatser kan t.o.m. regionens resurser vara otillräckliga.

Därför behöver initiativ tas till att förbättra möjligheterna att speciella förstärkningsresurser tillförs utifrån. Det är viktigt att betona att det inte bara handlar om att skapa eller tillföra nya resurser utan om att systematiskt sammanställa kunskap om t.ex. de olika kompetenser som finns spridda över landet, bl.a. Försvarsmaktens, och förbereda så att dessa snabbt kan sättas in.

Det finns också behov av nationella eller regionala resurser i form av materiel för stora olyckor och internationella insatser. Räddningsverket har den 1 april 1998 regeringen redovisat för behovet av och möjligheterna att organisera regionala resursbaser mot kemikalieolyckor. Sedan flera år finns det styrkor för Räddningstjänst till sjöss (RITS). Det finns också nationella resurser på bl.a. följande områden: oljeskyddsmateriel, storskalig brandsläckning, viss spetskompetens inom kemi. Vidare finns det planer på att inrätta s.k. snabbinsatsstyrkor för främst kemikalieolyckor.

Vi förutsätter att Räddningsverket i sin årliga uppföljning av vilka behov av riksresurser som finns i samråd med Kommunförbundet och de myndigheter som är ansvariga för statlig räddningstjänst gör en inventering av vilka resurser som behöver kunna utnyttjas lokalt, regionalt och centralt.

Finansieringen av dessa resurser måste klarläggas. Utgångspunkten måste vara att den som har räddningstjänstansvaret också har det yttersta finansieringsansvaret. Det kan innebära att staten står för utbildningskostnaden och för att bygga upp materielresurserna, men att den som utnyttjar resurserna får betala kostnaden för insatsen och för den materiel som förbrukas/nyttjas.

4.3.3 Sjöräddningstjänst

Utredningens bedömning:

Utredningen anser att det inte finns avgörande skäl för att ändra nuvarande fördelning av ansvar för och utförande av sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss. Dock behöver ledningsorganisationen för större olyckor till sjöss utvecklas på det sätt vi föreslår.

Utredningens förslag:

Ansvaret för räddningstjänst på Hjälmaren bör läggas på Sjöfartsverket.

Enligt räddningstjänstlagen gäller att inom svenskt sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon ska Sjöfartsverket svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg.

Involverade i sjöräddning är Sjöfartsverket, Kustbevakningen, landstinget, kommunal räddningstjänst, sjöpolisen samt Sjöräddningssällskapet. Den kommunala räddningstjänsten deltar dels när det gäller brand, dels inom kommunala vatten och kustnära vatten.

Det har under årens lopp förts diskussioner om ansvaret för sjöräddningstjänst fördelat på Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Kustbevakningen, men argumenten för en förändring har inte bedömts så starka att regeringen beslutat om någon förändring av nuvarande ansvarsfördelning.

Vi har tidigare formulerat principen att ansvaret för den statliga räddningstjänstens respektive delar bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet. Med detta menar vi att *ansvaret* ska åvila den myndighet som arbetar inom närliggande verksamhet. Både Sjöfartsverket och Kustbevakningen gör det.

Utförandet av uppgifterna bör ske av någon som har tillgång till lämpliga räddningsresurser eller geografiskt ansvar. De tillkommande räddningsresurserna bör helst kunna merutnyttjas för annan mera kontinuerlig verksamhet. Det primära för den utförande myndigheten är att den ha förmågan att genomföra avsedda räddningsinsatser inom det geografiska området. Vi menar att detta gäller för både Sjöfartsverket och Kustbevakningen. Myndigheterna får dessutom hjälp av den viktiga aktören Sjöräddningssällskapet, som är en ideell organisation. Ser man på de räddningsinsatser som görs av olika aktörer framgår att Sjöräddningssällskapet gör flest insatser.

Vad gäller det geografiska gränserna för Kustbevakningens och Sjöfartsverkets räddningstjänstansvar är de inte samordnade. Ett larm som t.ex. gäller Hanöbukten går till Göteborg, där Sjöfartsverket har sjöräddningsledning, medan miljöräddningsledningen finns i Karlskrona. Myndigheterna bör tillsammans överväga hur gränserna kan samordnas.

Vi menar allmänt att det är bättre med en räddningstjänstansvarig myndighet till sjöss än två. Det kan bli problem i praktiken med två myndigheter som är ansvariga för sjöräddning. Huvudansvaret och även utförandet bör helst ligga på en myndighet. Med dagens uppdelning på Sjöfartsverket och Kustbevakningen kommer miljöfrågorna in sent. Mot bakgrund av detta kan man se fördelar med att lägga ansvar och utförande av både sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss på en av myndigheterna. Att flytta ansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss från Kustbevakningen kan vi inte se någon anledning till. Därför kunde en möjlighet vara att lägga över ansvaret för all räddningstjänst till sjöss till Kustbevakningen.

Samtidigt talar kopplingen till förskedena för att ansvar och utförande av sjöräddningstjänst ska ligga kvar på Sjöfartsverket. Inom förskedena vidtas åtgärder för att förhindra olyckor och för att begränsa skadeverkningarna om en olycka ändå uppstår. En koppling mellan förskedena och insatsskedet anser vi vara viktig, bl.a. för att man i insatsskedet direkt kan se hur åtgärderna i förskedena fungerade och dra slutsatser av det.

Sammantaget anser utredningen att det inte finns avgörande skäl för att ändra nuvarande fördelning av ansvar för och utförande av sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss. Dock bör ledningsorganisationen för större olyckor till sjöss utvecklas.

Företrädare för Sjöfartsverket, Kustbevakningen, RITS-styrkorna och sjukvården bör tillsammans utveckla en gemensam ledningsorganisation.

Ansvaret för räddningstjänsten på Hjälmaren ligger i dag på polisen, med motivet att polisen har ansvar för att söka efter försvunna personer. Som en följd av utredningens förslag att kommunalisera eftersökning av försvunna personer bör det övervägas om ansvaret för räddningstjänst på Hjälmaren bör tilldelas Sjöfartsverket.

4.3.4 Flygräddningstjänst

Utredningens bedömning:

Utredningen anser att Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets arbete i syfte att skapa en gemensam larm- och ledningsorganisation är positivt.

Utredningens förslag:

Räddningstjänstlagstiftningen behöver ändras så att regeringen bemyndigas att meddela sådana från lagen avvikande föreskrifter som rör ansvaret för den statliga räddningstjänsten under höjd beredskap. Genom detta kan bl.a. ansvaret för flygräddning under höjd beredskap övergå till Försvarsmakten utan lagliga hinder.

Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern, och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon ska Luftfartsverket ansvara för räddningstjänsten, enligt räddningstjänstlagen.

Luftfartsverket ska *ansvara för förebyggande räddningsinsatser* mot skador, när ett flygplan är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken. Verket ska också svara för *efterforskning av luftfartyg som saknas*.

Det är den kommunala räddningstjänstens ansvar och uppgifter att genomföra räddningsinsatsen när planet tagit mark. Om planet hamnat i havet är dock räddningsinsatsen Luftfartsverkets ansvar.

Angående principen som säger att ansvaret för den statliga räddningstjänstens respektive delar bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet kan det ifrågasättas om Luftfartsverket ska ha ansvar för räddningstjänsten när ett flygplan störtat i havet. Att genomföra en undsättningsoperation då flygplan störtat i havet ligger närmare sjöräddningstjänst än Luftfartsverkets ordinarie arbetsuppgifter, menar utredningen. Detta problem löses dock genom den samverkan som Luftfartsverket och Sjöfartsverket har. Till en början gäller det att skapa en gemensam larm- och ledningsorganisation. Ambitionen på sikt är att göra en gemensam organisatorisk enhet för luft- och sjöräddning.

Efter en skrivelse från Luftfartsverket 1991-10-28 till regeringen om flygräddningstjänst sa Räddningstjänstutredningen (1994:67) följande:

"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 sådan från lagen avvikande föreskrifter som rör ansvaret för den statliga räddningstjänstlagen under höjd beredskap."

Vi anser att den föreslagna kommittén för översyn av räddningstjänstlagstiftningen bör beakta ovanstående.

4.4 Det återställande skedet

Åtgärderna i detta skede som berör *egendomen* omfattar åtgärder av typen bevakning av den skadade egendomen samt skydd och säkring av restvärdet, dvs. att se till att egendomsförluster kan minimeras. Dessa åtgärder är ofta av direkt nytta för den enskilde *ägaren* eller *innehavaren*. Vi menar att det därför ligger främst på ägaren eller innehavaren att ansvara för åtgärderna. Ofta behöver dock kommunen (räddningstjänsten) vara utförare i inledningen av detta skede, eftersom det ofta behöver påbörjas redan då insatsskedet pågår.

Vissa typer av åtgärder som berör människors psykiska och fysiska *hälsa* är dock ett *offentligt åtagande*. Psykiska och sociala åtgärder som

de skadade eller anhöriga kan behöva är ett sådant exempel. Här involveras bl.a. sjukvård och socialtjänst.

Vissa åtgärder som handlar om *miljön*, t.ex. sanering efter utsläpp, som kan beröra ett stort geografiskt område och vara av stort allmänt intresse, är också ett *offentligt åtagande* som vi ser det, även om förorenaren bör vara skyldig att finansiera saneringsåtgärderna. Det offentliga bör också ansvara för reglering av skyldigheter.

Vi anser att den här beskrivna önskvärda ansvarsfördelningen i huvudsak gäller i dag.

I detta skede räknar vi även in erfarenhetsåterföring. Det finns ett stort behov av en samlad *uppföljning/utvärdering* samt *återföring*. Vi anser att det är en uppgift för varje aktör i skedet att bidra med underlag. Det bör vara ett offentligt åtagande att se till att det finns ett sammanhållande organ, som bl.a. arbetar med metodutveckling. Vi anser att detta är en uppgift för Räddningsverket. Vi återkommer med överväganden om hur Räddningsverket bör utveckla denna roll.

4.4.1 Olycksförloppsutredningar

Utredningens förslag:

Den kommunala eller statliga räddningstjänsten ska vara ansvarig för att utreda olycksorsak och olycksförlopp samt analysera hur insatserna har fungerat vid en räddningsinsats. Då brottsmisstanke föreligger lämnas undersökningen över till polisen. På detta sätt kan en stor kunskapsbank om åtgärder, som förhindrar olyckor, skyddsåtgärder, åtgärder under insatsen och i återställandeskedet, byggas upp.

En systematisk insamling av insatsrapporter började den 1 januari 1996. Alla insatser rapporteras men rapporterna är mer strukturerade när det gäller olyckor med brand. Det görs en preliminär bedömning av brandorsak. Om det finns misstanke för brott kopplas polisen in och en utförlig *brandorsaksutredning* görs.

Flera har pekat på att om räddningstjänsterna var ansvariga för att utreda brandorsak och brandförlopp då brottsmisstanke inte föreligger

skulle så småningom en stor kunskapsbank om åtgärder, som förhindrar olyckor samt skyddsåtgärder m.m., byggas upp.

Brandutredning eller brandförloppsuppföljning, har Räddningsverket arbetat med i försöksverksamhet, där 15 kommuner deltagit. Projektets syfte är att finna orsakssamband till bränder och beskriva hur brandförloppet har utvecklats. Genom att beskriva brandförlopp skulle viktiga erfarenheter kunna återföras för att förbättra det tekniska brandskyddet m.m. Projektet har dock hittills varit mycket inriktat mot brandorsaker. Räddningsverket arbetar för att permanenta denna verksamhet för att på ett effektivt sätt kunna påverka brandstatistiken.

Räddningsverket anser att det behöver arbetas fram en metodik för hur brandförloppsutredningar ska genomföras på ett effektivt och trovärdigt sätt för att komplettera brandorsaksutredningarna och i detta instämmer utredningen.

Vi anser även att det skulle behöva utvecklas en metodik för att på ett bra sätt utvärdera räddningstjänstens insats och dess effektivitet. *Hur insatserna fungerat* är viktigt för att den enskilda räddningstjänsten ska kunna bli bättre men det är även intressant ur länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsynsperspektiv.

Utredningen menar att olycksorsaker, olycksförlopp och hur insatserna fungerat bör analyseras för alla de olyckor som kräver räddningsinsatser. Vi kallar analysen för *olycksförloppsutredning*. På detta sätt kan uppföljning/utvärdering och erfarenhetsåterföring av åtgärderna i de olika skedena ske. Ytterligare exempel på användningsområde är FoU-projekt, där bra statistiskt material utgör en stor källa för analys.

Ansvarsfördelning

Vid en olycksförloppsutredning bör följande ansvarsfördelning övervägas:

- Staten utvecklar metoder, utbildar och informerar. Då de olika myndigheterna för närvarande kommit olika långt, särskilt i metodutveckling, bör samordningsvinster kunna göras.

- Ansvarig sektorsmyndighet utreder orsak och förlopp. Då olyckan leder till räddningsinsats från räddningstjänsten blir en eller flera räddningstjänstmyndigheter involverade. Undersökningarna behöver då samordnas på lämpligt sätt.
- Berörd statlig eller kommunal räddningstjänst analyserar orsak, förlopp och insats samt tar tillvara erfarenheterna.
- Utredningen rapporteras också till respektive tillsynsmyndighet. Det bör undersökas om rapportering kan ske på ett likartat sätt så att sammanställning kan ske i en riksgemensam bas för alla olyckor oavsett myndighetstillhörighet.
- Tillsynsmyndighet eller motsvarande på central nivå samlar eferenheter och analyserar materialet för att hitta trender eller återkommande orsaker, initierar åtgärder för att förhindra olyckor samt sprider kunskaper främst till övriga räddningstjänster.
- Polisen utreder olyckor där det finns brottsmisstanke.

Införandet av olycksförloppsutredningar medför initialt ökade kostnader för att genomföra utredningen och bearbeta statistiken, men samtidigt innebär förslaget att arbetet i förskedena effektiviseras, vilket i sin tur leder till en bättre resursanvändning samt ett minskat antal olyckor/ begränsade konskevenser av olyckorna och därmed lägre kostnader i och med färre insatser. Utredningens bedömning är därför att förslaget samhällsekonomiskt inte leder till ökade kostnader. Statsfinansiellt bör de initiala kostnaderna täckas genom omprioriteringar.

4.5 Finansiering

Utredningens förslag:

De åtgärder som ska vidtas av verksamhetsutövare i förskedena bör finansieras av dem själva. Även den tillsyn som kommunala eller statliga myndigheter gör för att se att åtgärderna vidtagits (bl.a. §43-tillsyn) bör finansieras av verksamhetsutövarna.

Verksamhetsutövarna bör också bära kostnaderna för sanering efter en olycka. Vad gäller insatsskedet bör det även i fortsättningen vara ett offentligt ansvar och finansieras med offentliga medel. Däremot bör kommuner kunna ålägga så kallade §43-anläggningar eller andra anläggningar att betala den del av den kommunala räddningstjänstens fasta kostnader som är direkt relaterade till anläggningen och dess verksamhet.

Enligt praxis får den statliga räddningstjänsten, i likhet med den kommunala, vid en räddningsinsats avropa andra statliga resurser utan att betala. Utredningen anser att i samband med en författningsöversyn bör det övervägas om denna praxis bör skrivas in som en regel. Även vissa andra finansieringsfrågor kan övervägas av en författningsöversyn, t.ex. att definiera in utrymning i räddningsinsatsen.

Förändringar som får konsekvenser när det gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun behöver tas upp på ett samlat sätt genom förhandlingar mellan stat och kommun.

Finansiering är i dag inget direkt styrmedel för förhållandet mellan offentlig sektor och enskilda inom räddningstjänsten, inte heller vad gäller förhållandet mellan stat och kommun. De ersättningar som finns mellan stat och kommun är motiverade av att enskilda kommuner inte ska bära kostnader som i någon mening är att betrakta som nationella. Däremot fungerar de statliga satsningarna på utbildning, materiel m.m. liksom bidragen inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, som styrning av verksamheten.

Kommunal räddningstjänst finansieras i huvudsak av kommunalskatten. Därutöver finns det intresse hos Kommunförbundet och flera kommuner att få möjlighet att införa ekonomiska styrmedel (avgifter) i syfte att påverka olika aktörer att arbeta förebyggande.

OECD har utfört ett grundläggande utvecklingsarbete angående säkerheten vid farlig industriell verksamhet. Detta har bl.a. resulterat i rekommendationer om tillämpningen av förorenaren betalar-principen. Från början avsåg principen i huvudsak kostnader för kontinuerliga utsläpp som med hänsyn till människors hälsa och miljön behövde minskas. Principen har sedan utvecklats inom OECD till att även avse kostnader för åtgärder avsedda att förebygga och skydd mot föroreningar till följd av olyckor. Kostnaderna bör nu enligt rekommendationerna även gälla skadebegränsande åtgärder vid en olycka och återställningsåtgärder. Tanken har varit att den som skapat en risk också ska bära de kostnader som är förenade med att hantera denna risk genom förebyggande åtgärder, beredskap för räddningstjänst och insatser i en olyckssituation. Genom att kostnadsansvaret läggs på förorenaren kommer detta att återspeglas i priset på den vara som verksamhetsutövaren tillverkar.

Hot- och riskutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle, att kostnadsansvaret vid de räddningsinsatser och saneringsåtgärder som fordras vid en olycka som har samband med farliga ämnen i verksamheten och som vidtas av statliga eller kommunala myndighet ska ligga på den som utövar verksamheten. De åtgärder som kostnadsansvaret var avsett att täcka var sådana som låg utanför den normala riskbilden.

Remissinstanserna gav förslaget ett blandat mottagande. Den negativa kritiken riktades sig främst mot att förslaget skulle strida mot en sedan länge etablerad princip, att räddningstjänsten är ett i huvudsak offentligt åtagande som finansieras med allmänna medel. Risken för att ett kostnadsansvar skulle kunna verka avhållande på viljan att slå larm togs också upp. Vidare ansågs utredningens förslag till avgränsning av kostnadsansvaret till att endast avse verksamheter med hantering av farliga ämnen som mindre lämpligt med hänsyn till att det även finns andra verksamheter där en olycka skulle kunna få allvarliga effekter.

Utredningen om kemikalieolyckor m.m. (SOU 1998:13) Säkrare kemikaliehantering föreslår att förorenaren betalar-principen ska få genomslag i räddningstjänstlagstiftningen genom att tillämpningen av

§43 räddningstjänstlagen utvidgas. Förslaget innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder som förhindrar olyckor, vidta skyddsåtgärder och för att förbereda räddningsinsatser. Verksamhetsutövaren är också skyldig att finansiera dessa åtgärder. Dessutom är verksamhetsutövaren skyldig att finansiera saneringsåtgärder. Detta regleras inom miljöskyddslagstiftningen. Själva räddningsinsatsen föreslås dock även framdeles vara ett offentligt åtagande, finansierat genom offentliga medel.

De argument som utredningen om kemikalieolyckor m.m. har för att även framdeles se räddningsinsatsen som ett offentligt åtagande finansierat med offentliga medel är att en ändring av denna ordning skulle kunna verka återhållande på benägenheten att slå larm i händelse av tillbud eller olycka, risken är stor att man väntar för länge i hopp om att kunna bemästra situationen själv. Det är också svårt att ange vilka verksamheter som ska omfattas av kostnadsansvaret. De verksamheter som kan vara aktuella omfattas redan i dag av stora krav på olycks- och skadeförebyggande åtgärder. En annan svårighet är att hitta ett effektivt sätt för betalning. Vi instämmer i dessa argument och menar att för närvarande bör räddningsinsatsen ses som ett offentligt åtagande och bör finansieras med offentliga medel.

Ytterligare en fråga som berör finansiering är frågan om finansiering av statliga insatser vid en räddningsinsats. I dag får kommunala räddningsledare, enligt lagen, avropa statliga resurser utan att betala. Om en räddningsledare vid en statlig räddningsinsats avropar resurser från andra statliga myndigheter är det dock inte lagligt reglerat vad som gäller. Praxis har dock blivit att andra statliga myndigheter ställer resurser till förfogande utan att ta betalt också vid statlig räddningstjänst. Utredningen anser att denna praxis bör författningsregleras. I en författningsöversyn bör man överväga att skriva in i författningen att även den statliga räddningstjänsten vid en räddningsinsats får avropa andra statliga resurser utan att betala.

Vi anser också att det i samband med en författningsöversyn bör övervägas att definiera in en utrymning i samband med en olycka i räddningsinsatsen.

Regeringen har till utredningen 1997-11-20 överlämnat ett ärende från Kommunförbundet, Finansiering av räddningstjänst. I ärendet föreslås bl.a. att kommunerna bör få avgöra om räddningstjänsten ska finansieras med avgifter eller kommunalskatt. Mot bakgrund av

ovanstående anser vi att ärendet behandlats och vår syn på finansieringen redovisats.

Vidare har regeringen 1997-09-04 delvis överlämnat en framställan från Kävlinge kommun om transport av farligt gods på järnväg och väg. Även detta ärende anses besvarat i och med dessa överväganden.

- Utredningen föreslår i detta och andra kapitel förändringar som får konsekvenser när det gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Vi anser att dessa förslag bör tas upp på ett samlat sätt genom förhandlingar mellan stat och kommun. Se vidare kapitel 7.

4.6 Författningsändringar

Utredningens förslag:

En total översyn av räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen och vissa författningar som är kopplade till dem behövs.

Enligt direktiven till Räddningsverksutredningen (dir 1996:114) ingår att ange eventuella behov av författningsändringar.

Nuvarande lagstiftning och förordningar härstammar från mitten av 1980-talet och flera av reglerna har övertagits från 1974 års brandlag och har sitt ursprung i äldre brandlagar. Under de senaste 10 åren har det gjorts förändringar och kompletteringar vid ett flertal tillfällen.

Under utredningen arbete har vi kommit fram till att det nu finns behov av en total översyn av räddningstjänstlagen (1986:1102), räddningstjänstförordningen (1986:1107) och vissa författningar som är kopplade till dem. Vi har därför i en skrivelse till regeringen 1997-10-28, dnr FO97/2363/RS, föreslagit regeringen att tillsätta en kommitté för en översyn av de aktuella författningarna.

5 Nuvarande ansvar och uppgifter

5.1 Uppgifter

5.1.1 Två kulturer blev en

Räddningsverket bildades år 1986 genom sammanläggning av Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen. Det nya verket fick också ansvaret för den samordning av beredskapsåtgärderna inom kärnenergiområdet som Statens strålskyddsinstitut fram till dess ansvarat för och för handläggningen av ärenden om landtransporter av farligt gods som varit en uppgift för Sjöfartsverket. Räddningsverket skulle också verka för en samordning av säkerhetsföreskrifterna för land-, sjö- och lufttransporter av farligt gods.

Statsmakternas beslut innebar att myndigheter med två helt olika kulturer skulle fogas samman. *Brandnämnden* var en liten myndighet, som skulle vara ett expert- och serviceorgan åt kommunerna inom räddningstjänsten. Den ansvarade också för utbildning av den kommunala räddningstjänstens personal. Utbildningen var en väsentlig produktionsuppgift på central nivå inom en i övrigt till största delen lokalt styrd och organiserad verksamhet.

Civilförsvarsstyrelsen hade en annan roll. Det sammanhängde framför allt med att civilförsvaret var ett sammanhållet styr- och produktionssystem med staten som huvudman. Civilförsvaret hade en hierarkisk uppbyggnad med fem olika nivåer – civilförsvarsdistrikten, civilförsvarsområdena, länsstyrelserna, civilbefälhavarna och Civilförvarsstyrelsen. Tyngdpunkten i genomförandet låg på den regionala och den centrala nivån. Civilförsvarsstyrelsen var emellertid hela tiden involverad i många av de beslut som fattades i planeringen på den regionala och på den lokala nivån. Förhållandena förändrades till en del år 1984, när ansvaret för planering av

civilförsvarsverksamheten och för ledning av åtgärderna i krig fördes över från staten till kommunerna. Förändringen fick konsekvenser för verksamheten även på den centrala nivån.

Brandnämnden och Civilförsvarsstyrelsen samarbetade i många år om utbildningen av personal och anskaffningen av materiel för brandsläckning. Civilförsvarsstyrelsen hade emellertid en starkare samhörighet med många andra organisationer inom totalförsvaret. Brandnämndens främsta kontaktyta – förutom kommuner och länsstyrelser – var statliga myndigheter som Planverket, Sprängämnesinspektionen, Strålskyddsinstitutet, Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och Tullverket (Kustbevakningen).

Även skillnaderna i personalens utbildning och yrkeserfarenheter var stora. Många av tjänstemännen och lärarna inom Civilförsvarsstyrelsen hade tjänstgjort i den militära verksamheten. Ett antal byggnadstekniker sörjde för att myndigheten producerade skyddsrum och anläggningar för civilförsvarets krigsorganisation. Brandnämnden hade framför allt personal med brandteknisk, maskinteknisk eller kemisk fackutbildning.

Räddningsverkets första och viktigaste uppgift blev att väva ihop de båda helt skilda kulturerna. Genom bl.a. rekrytering av personal med annat än teknisk utbildning och erfarenheter från andra områden än räddningstjänsten – och genom olika slag av förändringar i organisationen – har Räddningsverket sökt anpassa sig till de efter hand förändrade kraven på verksamheten. Avgörande för den utvecklingen har varit förändringarna i risker och strävandena att enskilda människor ska vara bättre förberedda för att kunna skydda sig mot olyckor av olika slag. Den internationella verksamheten har vuxit starkt under senare år – inte minst på grund av EU-medlemsskapet – och sätter numera stark prägel på arbetet inom myndigheten.

5.1.2 Författningar

Räddningsverket är enligt *förordningen* (1988:1040) *med instruktion för Statens räddningsverk* central förvaltningsmyndighet för frågor om

- Räddningstjänst samt olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen;
- Landtransporter av farligt gods;
- Anordnande av skyddsrum och skyddade utrymmen; samt
- Sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar, i den mån detta inte är en uppgift för någon annan myndighet.

Räddningsverkets verksamhet lagregleras i huvudsak genom *räddningstjänstlagen* (1986:1102), *lagen* (1982:821) *om transport av farligt gods*, *lagen* (1994:1720) *om civilt försvar*, *lagen* (1992:1403) *om höjd beredskap*, *beredskapsförordningen* (1993:242) och *lagen* (1994:1809) *om totalförsvarsplikt*. Styrande är också de författningar som har utfärdats med stöd av dessa lagar.

Räddningsverket är ansvarig myndighet för funktionen *Befolkningsskydd och räddningstjänst* inom det civila försvaret.

Räddningsverket har genom en rad författningar fått uppgifter inom rättstillämpningens område. Verket ger antingen ut föreskrifter eller fattar beslut i enskilda ärenden som är bindande för enskilda, kommuner eller statliga myndigheter. Uppgifterna tar sikte på insatser eller annan verksamhet i både fred och krig.

Sammanställningen, som redovisas i PM Räddningsverkets ansvar, uppgifter och organisation, är en översikt över Räddningsverkets bemyndiganden att ge ut föreskrifter eller att pröva enskilda ärenden. Rapporten finns tillgänglig på Räddningsverket.

5.1.3 Särskilda uppgifter

Som framgår av instruktionen har Räddningsverket en rad särskilda uppgifter. Verket ska bl.a. samordna samhällets olycks- och skadeförebyggande arbete inom räddningstjänsten, följa utvecklingen inom vetenskap och teknik samt bedriva FoU-verksamhet, bevaka riskutvecklingen och verka för att åtgärder vidtas som skyddar befolkningen och förebygger olyckor. Till uppgifterna hör också att planera och genomföra utbildning av personal inom bl.a. räddningstjänsten och sotningsverksamheten, utveckla och anskaffa materiel, informera och att utöva tillsyn.

Räddningsverket ska vidare samordna planeringen av beredskapen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor. En samordning ska vidare ske i arbetet med säkerhetsföreskrifterna för land-, sjö- och flygtransporter av farligt gods. Räddningsverket ska inhämta erfarenheter från allvarliga olyckor som inträffar i Sverige och utomlands. Det ska enligt regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut också finnas en beredskap inom verket för internationella hjälpinsatser.

5.1.4 Stöd och utveckling

Uppgifterna innebär att Räddningsverket genom bl.a. utvecklingsarbete, utbildning, teknikutveckling, samordning och tillsyn ska ge stöd åt aktörer som ska förebygga olyckor och begränsa skador. Aktörerna är främst den kommunala och den statliga räddningstjänsten, företag, organisationer och enskilda. Uppgifterna innebär också ett samarbete med andra som har en roll i säkerhetsarbetet i samhället – centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, forskningsorgan, branschorganisationer och fackliga organisationer.

Räddningsverket svarar för åtgärder i hela skalan av olyckor – från lägenhetsbranden via kemikalieolyckor och naturkatastrofer till kriget. Verket är normgivare och fördelar resurser för forskning och utvecklingsarbete, utbildning, anskaffning av materiel och information. Det förekommer också transfereringar av medel genom verket – det gäller framför allt verksamhetsområdena åtgärder mot naturolyckor, skyddsrum, ledningsplatser och stöd till frivilligorganisationer. Räddningsverket betalar vidare ut ersättningar till räddningstjänsten i kommunerna för räddningsinsatser som leder till stora kostnader.

5.1.5 Indelning i fem verksamhetsgrenar

Räddningsverkets stödjande roll är utgångspunkten för indelningen av uppgifterna i fem verksamhetsgrenar – och för indelningen av verksamhetsgrenarna i delområden:

1. **Samhällets räddningstjänst och förmåga att förebygga olyckor och begränsa skador**

   - Olycks- och skadeförebyggande verksamhet;
   - Räddningstjänstens planering och organisation;
   - Räddningstjänstens ledning, samordning och operativa verksamhet;
   - Räddningstjänstens kompetens och personalförsörjning;
   - Räddningstjänstens metoder, teknik och utrustning;
   - Statens tillsyn, uppföljning och utvärdering av räddningstjänsten;

2. **Säkerheten vid verksamheter med särskilda risker**

   - Kemikaliehantering vid fasta anläggningar och transport av farligt gods;
   - Kärntekniska anläggningar och radioaktiva ämnen;
   - Verksamheter som kan ge marina utsläpp;
   - Naturolyckor;
   - Riskhantering;
   - Miljöolyckor;
   - Räddningsverkets informationsbank (RIB);

3. **Förmågan hos den enskilda människan att förebygga olyckor och begränsa skador**

   - Varning och information till allmänheten;
   - Allmänhetens egna säkerhetsåtgärder;
   - Hemskydd för allmänheten vid höjd beredskap;

4. Befolkningsskydd i krig

- Produktion av skyddsrum och skyddade utrymmen;
- Tillhandahållande av andningsskydd;
- Planering för produktion och utnyttjande av fysiskt skydd och andningsskydd samt för mörkläggning och utrymning;

5. Internationell verksamhet

- Räddningsverkets beredskap för internationella hjälpinsatser;
- Internationella hjälpinsatser för katastrof- och flyktinghjälp;
- Stöd till uppbyggnad av räddningstjänsten m.m. i Östeuropa;
- Övriga internationella insatser.

Mest resurskrävande är verksamhetsgrenen Samhällets räddningstjänst. Till denna gren hör en omfattande produktion, t.ex. utbildning, utveckling och anskaffning av materiel samt bidrag och tekniskt stöd till kommunerna för produktion av räddningscentraler.

Vissa åtgärder är särskilt utformade för att möta krigets påfrestningar. Till dessa hör produktion och underhåll av skyddsrum samt anskaffning och lagerhållning av andningsskydd inom verksamhetsgrenen Befolkningsskydd i krig.

Den internationella verksamheten är en väsentlig del av Räddningsverkets arbete och de uppgifter verket har redovisas i avsnitt 5.1.7.

5.1.6 Samordning vid allvarliga olyckor

Statsmakterna beslutade efter de utredningar som gjordes i samband med Tjernobylolyckan (prop. 1991/92:41, FöU 25) att Räddningsverket *skulle få en tydligare roll i samordningen av samhällets åtgärder på central nivå* när en allvarlig olycka hade inträffat. Räddningsverket har till uppgift, framgår det av beslutet, att bistå regeringen med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från regionala och lokala myndigheter eller andra organisationer. Verket ska planera för detta. Det är emellertid regeringens uppgift – när behovet av en samordning uppkommer – att besluta om tillfälligt ändrade ansvarsförhållanden. Regeringen kan själv ansvara för samordningen eller ge en annan myndighet i uppdrag att göra det.

Avsikten är enligt statsmakterna inte att några expertkunskaper ska föras över från andra myndigheter till Räddningsverket eller något annat organ. De olika expertmyndigheterna behåller sina arbetsuppgifter och sina ordinarie kontakter med t.ex. regionala myndigheter och andra staters myndigheter.

5.1.7 Internationella hjälpinsatser

Regeringens uppdrag till verket

Räddningsverket lämnade år 1989 ett förslag till regeringen om former för framtida katastrofhjälp utomlands. Förslaget hade utarbetats med ledning av erfarenheterna från den svenska insatsen vid jordbävningskatastrofen i Armenien i december 1988. Regeringen framhöll i förslaget till riksdagen (prop. 1989/90:100, *bil.* 6) betydelsen av att det finns en svensk beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Enligt statsmakternas beslut ska det finnas en beredskap för situationer där insatser inte genomförs i enlighet med gällande internationella överenskommelser eller i redan etablerade internationella former.

Räddningsverket ska ha ett *sammanhållande ansvar för insatsberedskapen inom räddningstjänstens område.* Räddningsinsatserna ska genomföras inom ramen för verkets ordinarie verksamhet, men regeringen fattar beslut i det enskilda fallet om varje insats.

Räddningsverkets beredskap för hjälpinsatser med personal och utrustning har successivt utvecklats med utgångspunkt i de behov som föranlett insatser, regeringens olika uppdrag till verket samt de erfarenheter som verket, Regeringskansliet och berörda FN-organisationer har fått genom insatserna. Verket ska numera också hålla beredskap för observatörs- och hjälpinsatser inom den humanitära katastrofverksamhetens område.

Grunden för Räddningsverkets planering av sin internationella hjälpverksamhet under de senaste åren har varit en föreskrift i regleringsbreven om att verket ska upprätthålla en beredskap för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Myndigheten ska också medverka i det säkerhetsfrämjande samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa.

Swedrelief

Räddningsverket övertog den 1 juli 1997 ansvaret för verksamheten inom *Swedrelief*, som var Försvarsmaktens specialenhet för katastrofhjälp utomlands. Hjälpen kan omfatta t.ex. distribution av vatten och livsmedel, åtgärder för sanitet och hygien, hälso- och sjukvård samt kommunikationer och kraftförsörjning.

Swedrelief har kontrakt med 150-200 svenskar, som har åtagit sig att med kort varsel tjänstgöra utomlands i upp till sex månader. De kontrakterade består av personer med utbildning och erfarenheter inom ett stort antal yrkesområden.

Fyra beredskapsområden

Planeringen av Räddningsverkets hjälpåtgärder har också efter hand anpassats till den samordnande verksamheten inom Förenta Nationernas humanitära enhet (OCHA) och behovet av stöd till Förenta Nationernas flyktingkommisariat (UNHCR). Den indelning i fyra beredskapsområden som verket har gjort överensstämmer i stort med den struktur som OCHA använder för samordning av hjälpinsatser:

- Beredskap för räddningsinsatser;
- Beredskap för hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer;
- Beredskap för förnödenhetsinsatser;
- Beredskap för expertinsatser.

Regeringen har på begäran av UNHCR uppdragit åt Räddningsverket att hålla en beredskap för att kunna ge flyktingkommissarien stöd med logistik och kommunikation vid akuta flyktingkatastrofer. En särskild stödgrupp ska efter regeringens beslut i varje särskilt fall kunna sättas in när någon av flyktingkommissariens fältgrupper påbörjar sin koordinerande verksamhet i ett katastrofområde.

Regeringen har föreskrivit att beredskapen i största möjliga utsträckning ska upprätthållas inom ramen för Räddningsverkets befintliga beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer utomlands. Verksamheten finansieras genom ersättningar från SIDA eller från internationella hjälporgan.

5.2 Organisation

5.2.1 Personal

Räddningsverket har sin centrala förvaltning i *Karlstad* och fyra räddningsskolor i *Revinge, Skövde, Rosersberg* och *Sandö*. Den centrala förvaltningen är indelad i sakavdelningar för de fyra verksamhetsområdena räddningstjänst, risk- och miljöfrågor, utbildning och teknik. Det finns också en administrativ avdelning, en stab knuten till verksledningen och ett informationssekretariat.

Personalen inom den centrala förvaltningen är för närvarande fördelad mellan avdelningar och motsvarande enligt följande sammanställning, som avser läget den 31 december 1997.

Tabell 8: Antal anställda på den centrala förvaltningen

Avdelning eller motsvarande	*Antal anställda personer*
Verksledningen och staben	21
Informationssekretariatet	12
Räddningstjänstavdelningen	58
Risk- och miljöavdelningen	41
Utbildningsavdelningen	39
Tekniska avdelningen	41
Administrativa avdelningen	53
Summa	**265**

Anm. De fyra räddningsskolorna har sammanlagt 500 anställda.

Räddningsverket hade under år 1997 totalt 279 årsanställda i sin centrala förvaltning. Som framgår av *följande sammanställning* har antalet ökat sedan myndighetens tillkomst år 1986. För en stor del av ökningen svarar den tillfälligt anställda personal som anlitas för genomförande av tidsbegränsade projekt.

Tabell 9: Antal årsanställda på den centrala förvaltningen

Budgetår	*Antal årsanställda*
1986/87	263
1993/94	255
1997	279

5.2.2 Delegationer

Samarbetet med andra inom räddningstjänsten sker i stor utsträckning inom de delegationer som verket enligt sin instruktion har inrättat:

- Delegationen för samordning av räddningstjänst;
- Delegationen för samordning av riskfrågor;
- Delegationen för utbildning;
- Delegationen för beredskap mot kärnenergiolyckor;
- Delegationen för transport av farligt gods;

Delegationerna består av företrädare för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt organisationer av olika slag.

Det finns också ett antal informella samarbetsgrupper av permanent karaktär.

5.3 Kostnader för verksamheten

Den planerade omsättningen för de olika verksamhetsgrenarna inom Räddningsverket under kalenderåret 1998 framgår av följande sammanställning.

Tabell 10: Räddningsverkets omsättning år 1998

Verksamhetsgren	**Omsättning,** Milj. kr	**Relativ fördelning**, %
Samhällets räddningstjänst	876,1	59
Särskilda risker	156,8	10
Den enskilda människan	108,1	7
Befolkningsskydd i krig	242,6	16
Internationella hjälpinsatser	97,8	7
Tjänsteexport	8,2	1
Summa	1 489,6	100

Beloppen avser samtliga kostnader, transfereringar och bidrag. Verksamheten finansieras genom anslag samt genom externa intäkter. De externa intäkterna beräknades för år 1997 till 226,8 miljoner kr.

5.4 Verksamheten fördelad på de olika skedena och verksamhetsgrenarna

5.4.1 Bakgrund

Redogörelsen för Räddningsverkets ansvar och uppgifter i den hittills redovisade texten i denna rapport har varit övergripande. Samma sak gäller redovisningen av organisationen och resurserna. För en del överväganden som utredningen ska göra fordras det emellertid en mer detaljerad beskrivning. Det gäller bl.a. indelningen av verksamheten inom Räddningsverket i *verksamhetsgrenar*. Det senare är en fråga som utredningen enligt direktiven ska överväga.

Räddningsverket har för utredningens räkning utarbetat en sammanställning över arbetsuppgifterna inom verket även på en förhållandevis detaljerad nivå. Uppgifterna har fördelats mellan de fem *skeden* som utredningen använder för att beskriva verksamhetsområdet Skydd mot olyckor. Inom varje skede har vidare skett en sortering av arbetsuppgifterna efter verkets fem *verksamhetsgrenar* och inom varje

verksamhetsgren efter *delområden*. Indelningen i verksamhetsgrenar och delområden har framgått av redovisningen i avsnitt 5.1.5.

Räddningsverket har inom delområdena även gjort en uppdelning av arbetsuppgifterna efter det som verket i det här sammanhanget kallar *typ av uppgift*. Det innebär att verksamheten också är fördelad på ett antal produktionsområden, nämligen

- Ledning och samordning
- Rådgivning
- Information
- Utbildning
- Materielförsörjning
- Finansiering
- Uppföljning och utvärdering
- Utvecklingsverksamhet (inkl. forskning).

Den mängd arbete som de enskilda uppgifterna fordrar varierar givetvis. En del fordrar stora insatser under lång tid. I åtskilliga fall är det fråga om ett fortlöpande arbete. Andra kräver punktinsatser av någon eller några enstaka personer inom verket – varaktigt eller under en begränsad tid.

Även om skillnaderna i omfattning mellan uppgifter är stora visar sammanställningen att tyngdpunkten i Räddningsverkets arbete ligger på de tre inledande skedena – som alltså syftar till att myndigheter och enskilda ska förhindra olyckor, vidta skadebegränsande åtgärder i förväg och förbereda räddningsinsatser. Det har att göra med att verket enligt gällande författningar inte svarar för räddningstjänst och således inte har någon operativ roll när det gäller insatser i Sverige.

Att uppgifterna i skedet efter räddningstjänst är förhållandevis få beror i stor utsträckning på att tillvaratagandet av kunskaper och erfarenheter efter de olyckor som inträffar ännu inte är tillräckligt systematiserat och utvecklat.

En detaljerad redogörelse för Räddningsverkets arbetsuppgifter med fördelning efter verksamhetsgrenar, verksamhetsgrenarnas delområden och de fem skedena finns i PM Räddningsverkets ansvar, uppgifter och organisation. Rapporten finns tillgänglig på Räddningsverket. De följande avsnitten innehåller några allmänna iakttagelser och sammanfattande synpunkter som redovisningen i bilagan ger underlag för.

5.4.2 Skede 1 – förhindra olyckor

Arbetsuppgifterna i skedet Förhindra olyckor är en omfattande del av verksamheten inom Räddningsverket. Många av dessa har ett samband med andra författningar än räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. En stor del av verksamheten syftar till att öka kunskaperna inom området.

Mycket av arbetet som gäller detta första skede redovisas som utvecklingsverksamhet. Redogörelsen innehåller uppgifter om ett antal projekt som syftar till att räddningstjänsten, andra myndigheter och ägare eller innehavare av byggnader och anläggningar ska öka sina kunskaper. Projekten som avser brandsyn och sotning ska göra det möjligt att undanröja förhållanden som leder till att bränder uppstår.

Kunskaperna måste emellertid också föras ut till alla berörda och är ett underlag för rådgivning, information och utbildning i Räddningsverkets regi. Även detta återspeglas i den detaljerade redovisningen av arbetsuppgifterna. Samordningen samt uppföljningen och utvärderingen av den verksamhet som äger rum är andra viktiga delar av uppgifterna som syftar till att förhindra olyckor.

Riskhantering är ett exempel på ett brett delområde inom verksamhetsgrenen Särskilda risker. Mycket behöver göras inom just detta delområde för att säkerheten ska kunna förbättras. Det är betydelsefulla uppgifter som kräver förhållandevis stora insatser med personal både i det interna arbetet och i kontakterna med omvärlden.

Det mesta som sker inom detta delområde har emellertid betydelse för arbetet även inom andra verksamhetsgrenar.

En verksamhetsgren som behöver utvecklas – om mer ska kunna göras för att förhindra olyckor – är Enskilda människans förmåga. Redogörelsen i PM om Räddningsverkets ansvar m.m. visar att det inom delområdet Allmänhetens egna säkerhetsåtgärder finns relativt få arbetsuppgifter att redovisa. Det är framför allt fråga om information och utbildning. En stor del av den information som riktar sig till enskilda genomförs lokalt – av räddningstjänsten i kommunerna, skolan eller ideella organisationer av olika slag. Räddningsverkets uppgift är att planera, utarbeta underlag och i flera fall finansiera verksamheten.

Räddningsverket har nyligen på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till handlingsprogram som ska göra det möjligt att utöka dessa åtgärder. Handlingsprogrammet ska ge enskilda människor grundläggande kunskaper och färdigheter för att kunna hantera vardagens olycksrisker. Dessa kunskaper och färdigheter ska också göra det möjligt att agera på rätt sätt vid stora olyckor och allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Målet för de föreslagna åtgärderna är att alla människor i Sverige ska få möjlighet att utveckla kunnandet inom områden som första hjälpen, hjärt- och lungräddning, vattensäkerhet, brandskydd, hantering av farliga varor och överlevnad.

5.4.3 Skede 2 – vidta skyddsåtgärder

Detta avsnitt behandlar skyddsåtgärder eller skadebegränsande åtgärder innan olyckor inträffar.

Olycks- och skadebegränsande åtgärder behandlas traditionellt i ett sammanhang inom räddningstjänsten. De åtgärder som ska förhindra olyckor leder ofta även till att effekterna begränsas av de olyckor som inträffar. Det ska framhållas att likheterna mellan åtgärderna i de båda första skedena i många fall är betydligt större än olikheterna.

Verksamhet som ska förhindra olyckor är t.ex. information och utbildning som Räddningsverket ansvarar för. Det har framgått av redogörelsen i föregående avsnitt. Åtgärder som i stället syftar *enbart* till att begränsa effekterna av olyckor kan vara utveckling och installation av sprinklers, byggande av brandväggar m.m. Utvecklingsverksamheten inom verksamhetsgrenen Samhällets räddningstjänst omfattar projekt med anknytning till sådana åtgärder. Skadebegränsande åtgärder som ska vidtas innan olyckor inträffar är viktiga också i den utbildning som Räddningsverket anordnar och i tillsynsverksamheten.

Det ska framhållas att verksamhetsgrenen Befolkningsskydd i krig svarar för en mycket stor del av antalet arbetsuppgifter i skedet Vidta skyddsåtgärder.

5.4.4 Skede 3 – förbereda räddningsinsatser

Att förbereda räddningsinsatser är en central del av Räddningsverkets uppgifter. Även sådana förberedelser fordrar efter hand nya och bättre kunskaper. Det beror på den efter hand förändrade riskbilden och den tekniska utveckling som gör det möjligt att förbättra räddningstjänstens metoder och materiel. En annan viktig del av förberedelserna avser räddningstjänstens organisation och de åtgärder som syftar till att den ska kunna utvecklas.

Förberedelser för räddningsinsatser fordrar en hel del utvecklingsverksamhet. Utvecklingsarbetet ger kunskaper som utgör underlag även för rådgivning, information, utbildning och ledning eller samordning. Dessa uppgifter har traditionellt en stark ställning i den statliga myndighet som på central nivå ansvarar för utveckling av räddningstjänsten.

Övningar, materielförsörjning, jourtjänst med vakthavande tjänsteman och experter, samordning av radiokommunikationer, varning och information till allmänheten är exempel på uppgifter som inte förekommer i de tidigare redovisade skedena. Den service som lämnas genom Räddningsverkets Informationsbank (RIB) är en annan del av förberedelserna för räddningsarbetet. Genom RIB går det att få uppgifter om den personal och materiel som finns tillgänglig (den tidigare s.k. riksresurslistan) – vidare statistik, forskningsrapporter och vissa redovisningar av erfarenheter från olyckor som har inträffat.

Till skedet Förbereda räddningsinsatser hör också den planering som sker för att Räddningsverket ska kunna medverka i internationell verksamhet. Det är fråga om att kunna organisera räddningsinsatser i andra länder och insatser för katastrof- och flyktinghjälp. Det finns ett särskilt program för bl.a. stödet till uppbyggnad av räddningstjänsten m.m. i Östeuropa. Räddningsverket har även en viss tjänsteexport på konsultbasis som syftar till uppbyggnad eller utveckling av räddningstjänsten i andra länder.

Förberedelserna för räddningsinsatser gäller verksamheten såväl i fred som under höjd beredskap. Räddningsverket förbereder sig i särskild ordning för sina uppgifter i totalförsvarets ledningssystem.

5.4.5 Skede 4 – genomföra räddningsinsatser

Räddningsverkets uppgifter vid räddningsinsatser i Sverige ligger, som tidigare framgått, inte på det operativa planet. Verksamheten omfattar i huvudsak stöd till de myndigheter som ansvarar för räddningstjänst. Det förekommer att Räddningsverket deltar med experter som ger råd och att verket ställer materiel till förfogande från sina skolor eller andra statliga förråd. Företrädare för verket deltar ofta som observatörer för att göra iakttagelser och bedömningar under tiden som mer omfattande eller på annat sätt komplicerade räddningsinsatser pågår.

Genom Räddningsverkets Informationsbank (RIB) får de operativt ansvariga myndigheterna uppgifter om vilka resurser som går att disponera hos olika myndigheter och andra i samhället och var de finns. Räddningsverket medverkar också genom att söka efter information i olika databaser. En tydlig operativ roll har verket däremot i det internationella arbetet. Som har framgått kan det vara fråga om räddningsinsatser i andra länder eller katastrof- och flyktinghjälp.

5.4.6 Skede 5 – vidta återställande åtgärder

Åtgärderna efter räddningsinsatser är för Räddningsverkets del av flera olika slag. Det gäller att sammanställa uppgifter och bedömningar om de räddningsinsatser som äger rum i kommunal eller statlig räddningstjänst och att dra slutsatser som kan leda till förbättringar. Insamling och bearbetning av statistik som beskriver området Skydd mot olyckor är en viktig del av den uppföljning som ska förbättra åtgärderna i de tidigare fyra skedena bl.a. för riskhanteringen ska kunna förbättras. Det är också ett underlag för de prioriteringar som måste ske hos kommuner och statliga myndigheter.

Kunskaps- och erfarenhetsåterföringen är en viktig länk i det arbete som förekommer inom räddningstjänsten. Ett av projekten inom utvecklingsverksamheten i verksamhetsgrenen Samhällets räddningstjänst syftar till att utveckla metoder för brandorsaksutredningar. Räddningsverket utbildar räddningstjänst- och polispersonal för denna typ av utredningsarbete.

Olyckor med kemikalier fordrar som regel någon form av sanering. Räddningsverket har även i det sammanhanget möjligheter att delta med kunnande. Det sker med egen personal eller genom anlitande av expertis från industrier som verket har slutit avtal med om samverkan.

Räddningsverket avser att särskilt följa upp effekterna på miljön av de olyckor som inträffar.

Beslut om ersättning till kommunerna för räddningsinsatser och för sanering efter utflöde av olja eller kemikalier är en annan viktig uppgift efter räddningsinsatser.

Inom den internationella verksamheten hör det till verkets uppgifter att rapportera från de insatser som äger rum med svensk personal och svensk utrustning.

6 Överväganden och förslag om Räddningsverket

6.1 Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter

6.1.1 Nya verksamhetsgrenar

Utredningens förslag:

Räddningsverkets framtida verksamhetsgrenar:

1. Sammanhållande ansvar för verksamhetsområdet Skydd mot olyckor, inklusive tillsyn
2. Särskilda myndighetsuppgifter avseende
   - transport av farligt gods
   - beredskap mot kärnenergiolyckor
   - kemikalieolyckor
   - naturolyckor
   - miljöfrågor inom sektorn
3. Stöd och utveckling åt statlig och kommunal räddningstjänst avseende
   - metoder och materiel
   - utbildning och övning
4. Internationella hjälpinsatser

Räddningsverket bör vidare ansvara för funktionen Räddningstjänst. Befolkningsskydd bör föras över till ÖCB. Vilka konsekvenser förslaget om verksamhetsområdet Skydd mot olyckor kan få för verkets ansvar under höjd beredskap bör fortsatt övervägas, lämpligen av Räddningsverket i samråd med ÖCB.

Den första verksamhetsgrenen innehåller både myndighetsuppgifter i form av tillsyn och föreskriftsrätt samt stödjande uppgifter, t.ex. arbete med riskhantering. Ansvarsmässigt och organisatoriskt måste tillsynen skiljas från den stödjande verksamheten.

Den andra verksamhetsgrenen innehåller både stödjande uppgifter i form av metodutveckling och information samt föreskriftsrätt m.m.

Även den tredje verksamhetsgrenen innehåller stödjande uppgifter i form av utbildning och utveckling samt viss föreskriftsrätt i samband med utbildningen.

Den fjärde verksamhetsgrenen kan ses som beställningsuppdrag från regeringen inom området hjälpinsatser.

Åtgärderna inom de fyra föreslagna verksamhetsgrenarna kan vända sig mot olika mottagare - såväl myndigheter och andra organisationer som enskilda människor.

Ansvar för Skydd mot olyckor i fred och för funktionen Räddningstjänst under höjd beredskap

Räddningsverkets roll sedan det bildades 1986 har aldrig varit statisk. Arbetsuppgifter "ärvdes" från de tidigare myndigheterna Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd. I takt med förändringar i samhället och dess krav har verket ändrat inriktning på sin roll och i sina arbetsuppgifter. Tyngdpunkten har år för år förskjutits från krigets problem till fredens. Vi vill ytterligare förstärka denna utveckling.

Utredningen ser Räddningsverket som en myndighet som ansvarar för verksamhetsområdet Skydd mot olyckor i fred och funktionen Räddningstjänst under höjd beredskap. Vilka konsekvenser förslaget om verksamhetsområdet Skydd mot olyckor kan få för verkets ansvar för verksamhet under höjd beredskap återstår att överväga, lämpligen av Räddningsverket i samråd med ÖCB. Våra förslag att flytta över ansvaret för sådana åtgärder, som i lagen om civilt försvar, definieras som befolkningsskydd till ÖCB och uppdelningen av Räddningsverkets anslag i en fredstida del och en del inom den civila planeringsramen är två viktiga åtgärder för att renodla Räddningsverkets ansvar och roll, anser vi.

Dessa frågor behandlas vidare i avsnitten 6.2 Den civila planeringsramen och 6.3 Verksamhet under höjd beredskap.

Vår förhoppning är också att Räddningsverkets framtida ansvar och roll ska leda till en tydligare åtskillnad mellan finansiering av resurser för fredens och krigets behov. Vi har sett flera exempel på att denna gränsdragning inte är tydlig i dag. Dosimetrar som kommunerna behöver för både fredstida behov och för verksamhet under höjd beredskap finansieras helt med Räddningsverkets medel för höjd beredskap. Tydliga principer och regler för kostnadsfördelningen mellan fredsnyttan (som kommunen ska betala) och krigsnyttan (som staten genom Räddningsverket ska bekosta med medel avsedda för höjd beredskap) vid uppförande av räddningscentraler eller för det framtida varningssystemet saknas. Ett bättre underlag för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun behöver tas fram och sedan användas vid den kommande förhandlingen år 1999 mellan stat och kommun med anledningen av lagen om civilt försvar.

Sammanhållande ansvar för Skydd mot olyckor

I kapitel 3 om våra principer för fördelning av ansvar mellan statliga myndigheter slog vi fast att en myndighet bör ha det sammanhållande ansvaret för verksamhetsområdet. Myndigheten har ansvar för att dels uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden inom verksamhetsområdet och att för regeringen påtala dem, dels för sådant inom verksamhetsområdet som inte ankommer på någon annan. Myndigheten ska också vara samlande och pådrivande i arbetet med att vidta åtgärder i de olika skedena, främst förskedena.

Vi anser att Räddningsverket bör ha ett ansvar för "helheten" inom Skydd mot olyckor. Avsikten är inte att uppgifter eller expertkunskaper ska föras över från andra myndigheter till Räddningsverket. De olika sektorsmyndigheterna behåller sina arbetsuppgifter och sitt ansvar enligt principen att myndigheter med sektor- eller produktkompetens bör ansvara för att åtgärder vidtas som förhindrar olyckor samt för att vidta skyddsåtgärder inom sina respektive verksamhetsområden. En sådan roll för Räddningsverket innebär krav på ett väl fungerande samarbete med de övriga myndigheterna och att samarbetsformerna utvecklas. Även Räddningsverket är sektorsmyndighet när det gäller räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen och verket har även ett antal särskilda myndighetsuppgifter.

Att uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden innebär att Räddningsverket behöver arbeta med uppföljning/utvärdering. Att påtala oklara ansvarsförhållanden för regeringen kan ske genom att Räddningsverket redovisar den nationella bilden och hur de nationella målen uppfylls samt vilka brister som finns.

Utredningen anser att verket i sitt arbete särskilt ska

- i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning av risker, säkerhet samt förmåga att begränsa olyckor
- verka för att sprida kunskaper om risk- och olycksforskning samt genom uppföljning och utvärdering belysa olycksutveckling samt samhällskonsekvenser
- bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella samarbetet inom området och medverka med expertkunskaper
- genom tillsyn följa upp läget inom verksamhetsområdet.

Förskedena måste få en viktig roll

Vi anser att förskedena måste ges en tydligare definition, vidgad omfattning och ökad tyngd. Detta bör ske genom en utvidgad lagstiftning och genom att Räddningsverket fäster större vikt vid det förebyggande arbetet. Utbildningen behöver förändras, vilket också planeras, och arbetet med att stödja kommunerna samt den statliga räddningstjänsten i deras riskhanteringsarbete måste fortsätta och intensifieras. Dessutom anser vi att Räddningsverket genom information och utbildning bör förankra det förändrade synsättet hos länsstyrelserna, så att det får konsekvenser för deras tillsynsroll.

Uppföljning/utvärdering behöver få en större roll

Det finns ett stort behov av en samlad *uppföljning/utvärdering* samt *återföring*. Vi anser att det är en uppgift för varje aktör i skedet att bidra med underlag. Det bör vara ett offentligt åtagande att se till att det finns en sammanhållande myndighet, som bl.a. arbetar med metodutveckling. Vi anser att detta är en uppgift för Räddningsverket.

Räddningsverket bör genom bl.a. olycksförloppsutredningar inom både statlig och kommunal räddningstjänst registrera och följa upp inträffade olyckor och räddningsinsatser i samhället, analysera denna statistik och andra med olyckan sammanhängande omständigheter.

Tillsynen är viktig

Tillsynsrollen är viktig. Räddningsverket bör dels utveckla sin egen uppföljning/utvärdering av länsstyrelserna, dels genom utbildning stödja länsstyrelserna i deras utveckling när det gäller tillsynen av kommunerna. Räddningsverket bör även stödja kommunerna genom bl.a. metodutveckling avseende kommunernas tillsyn av olika anläggningar. Tillsynsrollen bör vara tydligt skiljd från verkets stödjande roll. Tillsyn övervägs närmare i avsnitt. 6.5.

Det behövs samordnade ledningsresurser

Inom ramen för sitt sammanhållande ansvar bör Räddningsverket arbeta för att ledningsresurserna och ledningsformerna inom området Skydd mot olyckor utvecklas. Samordnade ledningsresurser (med representanter för berörda myndigheter och organisationer) behövs. Räddningsverket bör genom utvecklingsarbete, utbildning, övning, rådgivning, tillsyn och stödverksamhet tillse att ledningsresurserna för olika typer av räddningsinsatser är allsidigt sammansatta, utbildade, övade och utrustade.

Särskilda myndighetsuppgifter

Räddningsverket har idag, förutom allmänna myndighetsuppgifter såsom samordning, tillsyn, stöd och utveckling inom verksamhetsområdet vissa särskilda myndighetsuppgifter. Som tidigare nämnts är de att

- samordna planeringen av beredskapen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor
- vara ansvarig myndighet för landtransporter av farligt gods samt ansvarig för samordning av arbetet med säkerhetsföreskrifterna för land-, sjö- och flygtransporter av farligt gods
- ha information om farliga ämnen, dels på grund av ansvaret för landtransporter av farligt gods, dels för att stödja de kommunala räddningstjänsterna som är operativt ansvariga för kemikalieolyckor.

I utredningen (SOU 1998:13) om kemikalieolyckor m.m. föreslås Räddningsverket bli centralt ansvarig tillsynsmyndighet och ansvarig för att meddela föreskrifter enligt lagstiftningen med anledning av Seveso II-direktivet. I det senaste regleringsbrevet anges också att Räddningsverket bl.a. ska "utveckla kunskaperna om sanerings- och återställningsarbetet så att förebyggande åtgärder och

räddningstjänstens insatsmetodik i samband med en olycka med farliga ämnen eller farligt gods kan planeras och väljas så att eventuella miljöeffekter begränsas."

Vi finner i enlighet med våra principer för uppdelning av ansvar inom verksamhetsområdet att ansvaret för dessa uppgifter bör vara kvar på Räddningsverket. Vi har också i övervägandena i kapitel 4 föreslagit att Räddningsverket ska få ett ansvar för naturolyckor, framför allt i förskedena.

Vi anser även att Räddningsverket bör få ett särskilt ansvar för miljöfrågorna inom sektorn. Detta återkommer vi till i avsnitt 6.7.

Stöd och utveckling

Till stöd och utveckling räknar vi Räddningsverkets arbete med forskning och utveckling av metoder och materiel samt utbildnings- och övningsverksamhet. Vi räknar också in hanteringen av räddningstjänstmateriel för höjd beredskap. Eftersom det finns ett statligt ansvar för att tillföra materiel för höjd beredskap bör det vara en uppgift för Räddningsverket som funktionsansvarig myndighet för Räddningstjänst. Räddningstjänst under höjd beredskap övervägs i avsnitt 6.3.

FoU blir en allt viktigare uppgift i samband med Räddningsverkets sammanhållande ansvar och arbetet med riskhantering. Vi återkommer med överväganden om forskning och utveckling i avsnitt 6.9 och med överväganden om riskhantering i avsnitt 6.6.

Utbildning, övning och information är viktiga områden för att dels sprida grundläggande kunskap, dels föra ut nya idéer och kunskaper, som Räddningsverket får fram genom bl. a. forskning och erfarenhetsåterföring. Utbildningsfrågor överväger vi i avsnitt 6.4.

Internationella hjälpinsatser

Internationella hjälp,- katastrof- och återuppbyggnadsinsatser skiljer sig från verkets övriga arbete, men statsmakterna har ansett att det är en lämplig uppgift för Räddningsverket. Eftersom Räddningsverket är den myndighet som bedriver närliggande verksamhet finns det flera samordningfördelar med att låta Räddningsverket ha ansvar för dessa uppgifter. Vi anser att detta även i fortsättningen bör vara en viktig uppgift

för Räddningsverket. Vi återkommer med överväganden om det internationella arbetet i avsnitt 6.8.

6.1.2 Behov av analysverksamhet

Utredningens bedömning:

Räddningsverket behöver utveckla sin verksamhet vad gäller utvärdering och analys. Tillgången till god verksamhetsinformation och ändamålsenliga verktyg som stöd för analysarbetet är därvid av stor betydelse. IT-stödet och formerna för inhämtande, bearbetning, analys och publicering bör därför vara ett område som Räddningsverket prioriterar.

Räddningsverket bör tillhandahålla verktyg för statistikrapportering för både den kommunala och den statliga räddningstjänsten.

Det finns behov av analysverksamhet

Mot bakgrund av vår syn på Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter, som vi beskrivit ovan, ser vi ett stort behov av att verket utvecklar sin analysverksamhet. Detta behövs för att kunna arbeta med uppföljning/utvärdering, som är nödvändig om verksamhetsområdet ska kunna mål- och resultatstyras, som vi förespråkar. En analysverksamhet behövs också för arbetet med riskhantering och som en grund för att kunna prioritera verksamheten, inte minst utbildnings- och FoU-verksamheten.

Statistik för utvärdering och analys

Statistikproduktionen och verktygen för att bearbeta och analysera statistiken har en central roll i analysverksamhetens arbete.
De nuvarande rutinerna för statistikproduktion har inte ännu kommit att fungera på ett fullt ut tillfredsställande sätt. Det finns kritik både beträffande statistikens omfattning och aktualitet, då det för närvarande är en viss eftersläpning vad gäller publicering. De problem som konstaterats hänger främst samman med svårigheter att få samtliga kommunala räddningstjänster att leverera sina uppgifter inom utsatta tidsramar och att delar av det material som levereras är av bristande kvalitet. Räddningsverket behöver därför i dag lägga ner resurser för kvalitetskontroll och åtgärder för att infordra uppgifter vilket innebär ett ökat resursbehov och att tiden fram till publicering av statistiken förlängs.

Ett skäl till att samtliga kommunala räddningstjänster inte levererar sina uppgifter inom utsatt tid kan helt eller till del bero på en bristande motivation, då man inte ser nyttan av statistiken. De som rapporterar uppgifterna får inte tillgång till resultatet av sin rapportering och kan inte heller dra nytta av den information som skapats.

Vi anser dock att Räddningsverket genom de funktioner som finns i RIB har skapat en bra metod för att göra statistiken tillgänglig för räddningstjänsterna. I den nuvarande versionen av RIB finns statistik omfattande år 1996 där varje kommunal räddningstjänst både kan ta fram information om hela riket och se uppgifter om det egna området. Det finns dessutom möjligheter till egna bearbetningar. Det återstår dock att förkorta omloppstiden för publicering av statistiken så att den är så aktuell som möjligt när den publiceras.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har i uppdrag av Räddningsverket att inhämta och producera statistiken. Räddningsverket har dock inte närmare specificerat hur statistiken ska levereras. Detta har inneburit att det utvecklats lokala lösningar för statistikproduktion och leverans av uppgifter till SCB.

Den mångfald av lösningar för statistikrapportering, som finns i dag, har inneburit problem för Räddningsverket. Förändringar i rapporteringsrutinerna måste få genomslag i ett antal olika program och programversioner. En konsekvens är att förändringar i rapporteringsrutinerna tar lång tid innan de får genomslag. Räddningsverket har dock nyligen avtalat med de viktigaste leverantörerna om testmiljöer och andra åtgärder för att underlätta kvalitetssäkring m.m.

Vi har i tidigare avsnitt pekat på att Räddningsverket bör utveckla sin verksamhet vad gäller utvärdering och analys. Tillgången till god verksamhetsinformation och ändamålsenliga verktyg som stöd för analysarbetet är därvid av stor betydelse. IT-stödet och formerna för inhämtande, bearbetning , analys och publicering bör därför vara ett område som Räddningsverket prioriterar.

I samband med utvecklingen av Räddningsverkets analysverksamhet kan det finns behov av en särskild översyn av rutinerna för inhämtande och publicering av statistik. I en sådan översyn bör det också ingå att försöka underlätta för dem som lämnar statistik. Exempelvis skulle Räddningsverket själva kunna

tillhandahålla IT-baserade verktyg eller system för inrapportering av statistik. Totalt sett skulle detta innebära besparingar då man lokalt inte behöver investera i särskilda programvaror. En sådan lösning skulle också kunna medföra en förbättrad kvalitet i materialet. Att Räddningsverket tillhandahåller verktyg för statistikrapportering ska dock inte förhindra användning av lokala lösningar om de uppfyller de krav som ställs från Räddningsverkets analys och statistikverksamhet.

Räddningsverket planerar för närvarande att hämta hem information från SCB och skapa en lokal statistikdatabas. En sådan lösning bedöms ge en ökad flexibilitet och kan dessutom ses som ett första steg till att förverkliga den vision om ett informationslager som beskrivs i Räddningsverkets IT-strategi .

I en statistikdatabas bör uppgifter om både den statliga och den kommunala räddningstjänsten ingå samt olycksstatistik från både den statliga och den kommunala räddningstjänsten. Sådan olycksstatistik erhålls bl.a. genom de föreslagna olycksförloppsutredningarna.

6.1.3 IT-utvecklingen och stöd till verksamheten

Utredningens bedömning:

Utgångspunkterna i Räddningsverkets IT-strategi är en bra grund för den fortsatta utvecklingen av IT-verksamheten inom Räddningsverket. Strategin i sin nuvarande utformning ligger i linje med och täcker in de förslag angående Räddningsverkets mål och medel som framförs i utredningen.

IT-strategin omfattar inte enbart den interna IT-verksamheten inom Räddningsverket utan även IT-verksamhet för att stödja räddningstjänsterna, t.ex. genom att sprida kunskaper och tillhandahålla eller förmedla olika hjälpmedel. Detta överensstämmer med vad utredningen framför angående IT:s roll i metodutvecklingen.

Allmänt om IT-utvecklingen och kopplingen till verksamheten

Utredningen ska enligt direktiven beakta möjligheterna till ökad och förbättrad samordning inom verksamhetsområdet, t.ex. genom utnyttjande av IT.

Utvecklingen inom IT-området ger möjligheter till utveckling av verksamhetsstödjande system och applikationer inom områden som inte tidigare kunnat ges något teknikstöd. För närvarande är utvecklingen särskilt stark inom Internet- och multimediaområdena där nya tillämpningsområden och lösningar tillkommer i en takt som saknar motstycke inom andra teknikområden.

Utvecklingen inom Internet har bl.a. medfört en "gränslös" tillgång till informationsresurser oavsett var i världen de rent fysiskt är placerade. Det för närvarande största användarproblemet inom Internet är att hitta rätt information eller kunna sovra i det gigantiska informationsutbud som finns. Flera räddningstjänster har också upprättat hemsidor på Internet, främst i syfte att informera om sin verksamhet.

Multimediatekniken, som innebär utnyttjande av ljud och bild inklusive rörliga bilder, har inneburit nya pedagogiska möjligheter vid uppbyggnad av olika typer av IT-lösningar. Särskilt inom utbildningsområdet har multimediatekniken skapat nya möjligheter och har också börjat användas inom Räddningsverkets utbildningsverksamhet.

Vi bedömer att utvecklingen inom IT-området också kan bidra till fortsatt utveckling och effektivisering av räddningsverksamheten som helhet. IT bedöms framförallt ha en roll inom förskedena och insatsskedet. De utredningsförslag som bedöms påverka IT-användningen är i första hand Räddningsverkets arbete med

- uppföljning och analys
- metodutveckling, t.ex för riskhantering
- utbildning.

Vi betraktar som princip inte IT som skilt från annat teknikstöd inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor. IT-området är dock som nämnts speciellt med avseende på den mycket snabba teknikutvecklingen och de nya möjligheter och förutsättningar för verksamhetsstöd som därmed uppstår.

Vi har i enlighet med direktiven övervägt möjligheterna att samordna och effektivisera verksamheten. Därför har vi också behandlat Räddningsverkets IT-verksamhet och IT-strategi.

Utredningen gör inte några mer detaljerade bedömningar angående hur IT-utvecklingen kan tillgodogöras i enskilda delar av verksamheten. Det ankommer på Räddningsverket och övriga aktörer inom området Skydd mot olyckor att följa utvecklingen och successivt ta ny teknik i anspråk.

Räddningsverkets IT-strategi

Vi har tagit del av Räddningsverkets IT-strategi 1997-10-06. IT-strategin är framtagen av en arbetsgrupp på uppdrag av generaldirektören och ska utgöra ett styrinstrument för verkets investeringar i och användning av informationstekniken.

Strategin definierar långsiktiga mål och en struktur för utveckling och användning av informationsteknik samt en organisation för att driva utvecklingen i denna riktning. De första stegen för att förverkliga strategin anges också i dokumentet.

Det övergripande målet för IT-verksamheten anges enligt följande:

"Det övergripande målet är att tillhandahålla effektiva informationstekniska resurser för att underlätta den enskilde medarbetarens arbete med att producera, lagra och kommunicera information med rätt kvalitet och därmed stärka Räddningsverkets roll som kunskapsorienterad myndighet."

Räddningsverket redovisar också sin syn på IT genom att slå fast att IT är ett hjälpmedel för att utveckla, säkra och förmedla kunskaper och därmed öka kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Vidare sägs att IT aktivt ska användas för att kommunicera kunskaper inom verkets verksamhetsområden med kommuner, myndigheter, näringsliv och allmänheten. Användningen ska bidra till att det ges en aktuell enhetlig bild av verket och att samstämmiga budskap sprids.

Vi bedömer att dessa utgångspunkter är en bra grund för den fortsatta utvecklingen av IT-verksamheten inom Räddningsverket. Vi gör dock ingen bedömning av den framtida struktur som föreslås och hur Räddningsverket avser att förverkliga sin strategi. Vi konstaterar att strategin i sin nuvarande utformning ligger i linje med och täcker in de

förslag angående Räddningsverkets mål och medel som framförs i utredningen. Vi noterar särskilt att IT-strategin inte bara omfattar den interna IT-verksamheten inom Räddningsverket utan även att IT kan användas för att stödja Räddningstjänsterna, t.ex. genom att sprida kunskaper och tillhandahålla eller förmedla olika hjälpmedel som de operativa verksamheterna kan använda om de så önskar Detta överensstämmer med vad vi framför angående IT:s roll i metodutvecklingen.

Räddningsverkets informationsbank (RIB)

Räddningsverkets informationsbank, RIB, är ett informations- och beslutsstöd för räddningstjänsten och verksamheter med anknytning till farligt gods och är avsedd att kunna användas vid

- insatsplanering för räddningstjänsten,
- förebyggande verksamhet,
- tillsyn och kontroll av transport av farligt gods,
- utbildning och litteratursökning.

Vi bedömer att Räddningsverket genom RIB tagit tillvara möjligheterna att med ny teknik ge stöd till räddningstjänsternas verksamhet. Genom RIB tillhandahåller Räddningsverket både faktainformation, metodstöd och vidareförmedlar erfarenheter. RIB styr dock inte räddningstjänsternas operativa verksamhet utan är ett hjälpmedel både vid förskedena och i insatsskedet.

Den typ av IT-stöd som RIB representerar kan ses som ett bra exempel på hur ny teknik kan utnyttjas som stöd i räddningsverksamheten. Vi anser mot ovanstående bakgrund att det är angeläget att arbetet med RIB drivs vidare och utvecklas. Det är av särskild betydelse att det sker en prioritering av den fortsatta utvecklingen som är väl förankrad hos användarna. Det nära samarbetet med användarna genom bl.a. referensgrupp förutsätts även i det fortsatta arbetet innebära att RIB kommer att uppfattas som ett viktigt hjälpmedel för räddningstjänsterna.

RIB bedöms dock inte ännu ha fått den användning hos räddningstjänsterna som varit möjlig. Den främste anledningen till detta bedöms vara att IT-kompetensen varierar avsevärt mellan olika räddningstjänster och att introduktionen av nya versioner av RIB inte åtföljts av tillräckliga utbildningsinsatser. Räddningsverket har uppmärksammat detta och startat.

6.1.4 Behov av en informationsstrategi

Utredningens bedömning:

Räddningsverket bör dels utarbeta en strategi för informationsverksamheten, dels överväga ett mer samlat ansvar för de olika informations- och kommunikationsfunktioner som idag finns inom verket.

Information är ett viktigt medel för att föra ut verksamhetens resultat. Vi tar i överväganden om analysverksamhet, forskning och utveckling samt IT-verksamhet upp frågor om implementering, uppföljning/utvärdering, informationsspridning och kommunikation. Idag saknas inom Räddningsverket en samlad syn och en strategi för information. Ansvaret för verksamheten är dessutom fördelad på flera olika enheter. Det finns exempelvis fem bibliotek, ett informationssekretariat, en enhet för publikationsservice samt RIB inom Risk- och miljöavdelningen.

Utgångspunkten är att sakverksamheten är ansvarig för faktainnehållet och information är bara ett av flera instrument för att föra ut budskapet. En annan kanal är utbildning. För att information ska kunna användas på rätt sätt behöver Räddningsverket öka kompetensen om vad som krävs för att informationen ska bli ett strategiskt och operativt styrmedel. Dessutom behövs ett helhetsgrepp på alla de olika informations- och kommunikationskanaler/- medel som finns tillgängliga.

6.2 Den civila planeringsramen

Utredningens förslag:

Utredningen överlämnade 1997-12-23 (FO97/2820/CIV) en skrivelse till regeringen, med ett förslag till uppdelning av Räddningsverkets anslag till en del inom den civila ramen och en del som avser den fredstida verksamheten.

Enligt direktiven till Räddningsverksutredningen (dir. 1996:11) skulle utredningen redovisa vilka verksamheter inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst som bör ingå i den ekonomiska

planeringsramen för det civila försvaret (den civila ramen). RRV har på uppdrag av utredningen lagt fram ett underlag om detta.

Vi överlämnade 1997-12-23 en skrivelse (FO97/2820/CIV) till regeringen, med ett förslag till uppdelning av Räddningsverkets anslag till en del inom den civila ramen och en del som avser den fredstida verksamheten. Regeringen har sedan beslutat att Räddningsverket och ÖCB ska lämna budgetunderlag inför 1998 års budgetproposition enligt förslaget i vår skrivelse.

6.3 Verksamhet under höjd beredskap

Utredningens förslag:

Den nuvarande funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst ska ansvarsmässigt delas upp i två funktioner.

Funktionen Befolkningsskydd, som är en verksamhet som enbart bedrivs under höjd beredskap, ska ansvarsmässigt överföras till ÖCB. Räddningsverket ska även fortsättningsvis ansvara för funktionen Räddningstjänst.

6.3.1 Styr- och uppföljningssystem

Utredningens konstaterande:

Styr- och uppföljningssystemen inom det civila försvaret behöver ses över, vilket också sker för närvarande.

Räddningsverket som funktionsansvarig myndighet har uppgiften att utöva funktionsledning, dvs. att samordna beredskapsförberedelserna inom funktionen på alla geografiska nivåer. Den funktion som inte har egna regionala organisationer har att utnyttja de statliga regionala myndigheter som har ansvaret för vissa frågor inom sitt resp. geografiska område, dvs. civilbefälhavarna och länsstyrelserna. Detta framgår av dessa myndigheters instruktioner. De här nämnda områdesansvariga myndigheterna har således i dessa fall

funktionsansvar inom sitt geografiska område och ett samordningsansvar för helheten direkt under regeringen.

För att samspelet med samordnande roller och funktionsroller ska fungera fullt ut måste det finnas bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering än vad som nu är fallet. ÖCB visade i sin funktionsgenomgång av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst att de i enlighet med samordningsrollen framtagna underlagen, främst prioriteringsinstrumenten, kan tillämpas olika av myndigheterna inom respektive funktioner/verksamheter. Samordningsrollen måste enligt utredningens uppfattning åtföljas av tydligare mandat till uppföljning.

Funktionsgenomgången bekräftar också att de funktionsansvariga myndigheterna utan egna regionala organisationer också kan behöva bättre möjligheter till uppföljning av verksamheten inom sina respektive ansvarsområden. Funktionsgenomgången, 1997-10-31 (dnr 6-1836/96), har överlämnats till utredningen. I det följande behandlar vi och kommenterar det som ÖCB hemställde om till regeringen i samband med sin genomgång.

ÖCB föreslog i samband med sin funktionsgenomgång "att styr- och uppföljningssystemen inom det civila försvaret ses över i syfte att stärka berörda myndigheters möjligheter att granska och korrigera avvikelser från gällande planeringsförutsättningar."

Ovanstående förslag tillstyrks av Räddningsverket, som redan år 1994 påtalat problem i sammanhanget för ÖCB. Regeringen har givit ÖCB ett uppdrag att redovisa förslag på uppföljningssystem för regionala mål- och riskanalyser. Förslagen redovisades till regeringen 1998-04-21. Utredningen kan därmed konstatera att angelägna åtgärder nu är på gång i syfte att stärka myndigheternas möjligheter att granska och korrigera avvikelser från gällande planeringsförutsättningar.

6.3.2 Fysiskt skydd

Utredningens förslag:

Inriktning och prioritering av det fysiska skyddet (skyddsrum och skyddade utrymmen) dvs. var ska man bygga, ska ÖCB ansvara för. Byggnadsteknisk reglering, dvs. hur man ska bygga, ska Boverket ansvara för.

Det behöver övervägas om nuvarande reglering är alltför detaljerad. Denna fråga bör utredas av Boverket i samråd med FOA och Räddningsverket.

I samband med den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 behöver beslut fattas om inriktningen av det fysiska skyddet. Underlag till ett sådant beslut bör vara en utredning av FOA om behovet av fysiskt skydd, mot bakgrund bl.a. av den hotbild och den vapentekniska utveckling som nu är aktuell, samt överväganden och förslag från denna utredning.

Det finns ett antal problem inom det fysiska befolkningsskyddet. I vissa fall har den styrning som länsstyrelserna har utövat över den kommunala skyddsplaneringen lett till geografiska prioriteringar (skyddsrumsområden) som avviker från vad som vore rimligt men hänsyn till de regionala mål- och riskanalyserna. Dagens skyddsrum som den enda typ av fysiskt skydd som förbereds genom byggnadsåtgärder i fred kan ifrågasättas. Det finns också anledning att ifrågasätta vissa av de tekniska krav som ställs på dagens skyddsrum. Detta gäller bl.a. krav som har att göra med skyddets uthållighet (vistelsetid i skyddsrummet, platsnormen m.m.).

Ansvaret för skyddsrum bör flyttas från Räddningsverket

Vi ser Räddningsverket som en myndighet som ansvarar för verksamhetsområdet Skydd mot olyckor fred och funktionen Räddningstjänst under höjd beredskap. Uppgifter, som inte direkt sammanhänger med verksamhetsområdet Skydd mot olyckor, som vi har definierat det, bör inte ligga på Räddningsverket.

ÖCB är enligt sin instruktion (1988:1122) "en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret." Myndigheten är alltså inriktad på förberedelsearbete inför höjd beredskap. ÖCB har olika roller, dels en samordningsuppgift som stabs- och expertorgan under regeringen, dels funktionsledningsansvar för tre av funktionerna som ingår i civilt försvar.

Mot bakgrund av det ansvar ÖCB har inom det civila försvaret anser vi att ansvaret för att inrikta och prioritera det fysiska skyddet och övriga delar av befolkningsskyddet är en närliggande uppgift som ÖCB bör ansvara för.

Ansvaret för konstruktionsregler för skyddsrum anser vi är en uppgift som är närliggande Boverkets ansvar för övriga konstruktions- och byggregler. Även administration och utbetalning av medel ligger nära Boverkets verksamhet att administrera och utbetala medel till särskilda lokaler m.m.

Vi anser att en viktig fråga att ta ställning till är: Hur mycket ska staten reglera när det gäller tekniska krav på skyddsrum? Det bör övervägas om nuvarande reglering är alltför detaljerad. Denna fråga bör utredas av Boverket, som enligt vårt förslag ska ansvara för regleringen i framtiden, i samråd med FOA, som har god kunskap om vapenverkan m.m. och Räddningsverket, som hittills har ansvarat för skyddsrumsbyggandet. Skyddsrumsreglerna bör så långt som möjligt harmonisera med övriga konstruktions- och byggregler, som Boverket ger ut.

Den föreslagna överflyttningen av ansvaret för fysisk skydd till ÖCB och Boverket kommer samtidigt att minska personalbehovet på Räddningsverket med ett tiotal personer, samtidigt som ÖCB och Boverket behöver mera resurser. En viss rationaliseringspotential kan dock förutses.

Skyddsrum bör främst byggas vid nybyggnad av flerbostadshus i särskilt riskutsatta områden

Vårt förslag till ansvarsfördelning gäller under förutsättning att skyddsrum fortfarande ska byggas. Denna fråga diskuteras dock allt mer, inte minst av politiska beslutsfattare. ÖCB föreslår också i samband med sin funktionsgenomgång "att en översyn snarast bör genomföras av

grundläggande frågor vad gäller befolkningsskyddets framtida utformning".

Vi anser att i samband med den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 bör ett inriktningsbeslut fattas. Underlag för ett sådant beslut bör vara dels en utredning av FOA som analyserar behovet av fysisk skydd, dels överväganden och förslag från denna utredning. FOA bör utreda behovet av fysiskt skydd mot bakgrund av den hotbild och den vapentekniska utveckling som nu är aktuell. Den internationella synen på fysiskt skydd bör också uppmärksammas. Vi föreslår även att ytnormer, uthållighet m.m. bör övervägas i syfte att sänka ambitionsnivån.

Vi anser att produktion av bristtäckningsskyddsrum i princip bör skjutas till en anpassningsperiod, möjligtvis med undantag av skyddsrum för totalförsvarsviktiga verksamheter, som kan komma att byggas i mycket begränsad omfattning. Skyddsrum bör byggas vid nybyggnad av flerbostadshus i särskilt riskutsatta områden. Vid nybyggnad av flerbostadshus och allmänna lokaler i samband med dem, kan skyddsrum för områdets behov byggas i en allmän lokal.

Det bör också övervägas om besiktningar och underhållsåtgärder i större utsträckning kan skjutas till en anpassningsperiod. När den pågående genomgången av alla skyddsrum genomförts bör det vara möjligt att ompröva omfattningen av dessa åtgärder.

Finansiering av skyddsrum

Utredningens förslag om att bygga skyddsrum endast vid nybyggnad av flerbostadshus och allmänna lokaler samt i viss totalförsvarsviktig verksamhet i de mest riskutsatta områdena kommer att minska behovet av medel för skyddsrumsbyggande. I dag svarar skyddsrum vid nybyggnation för cirka 100 miljoner kr av skyddsrumsanslaget på totalt cirka 260 miljoner kr.

Om ett anslag för fysiskt skydd ska finnas kvar, anser vi att det bör ges till Boverket, dvs. att betala ut medel från anslaget när länsstyrelsen fattat beslut om ersättning till byggherren, som byggt skyddsrummet. Detta ansvar bör Boverkets ha eftersom det är en närliggande uppgift för dem eftersom verket dels enligt vårt förslag ansvarar för konstruktionsregler, dels i dag har hand om statliga anslag för speciella lokaler.

Om ett anslag ska finnas kvar bör vissa åtgärder vidtas för att den ekonomiska redovisningen av anslaget och bemyndigandet ska bli mer rättvisande. RRV har (RRV dnr K 105/97) givit förslag till förbättringar, som utredningen ställer sig bakom.

Med våra förslag kommer den framtida omfattningen av fysiskt skydd att minskas betydligt. Då bör en annan finansieringsprincip övervägas, nämligen att låta byggherren själv finansiera skyddsrummen. Så var fallet fram till slutet av 1970-talet, då staten tog över finansieringen, främst på grund av behovet av bristtäckningsskyddsrum, som är dyra att bygga. Enligt vad vi erfarit kan kostnaden för skyddsrum vara endast någon procent av totalkostnaden för nybyggnad av ett flerbostadshus. Med tanke på dagens hotbild och för att pressa priserna ytterligare kan även övervägas att inte bygga skyddsrummen helt färdiga på en gång.

Utredningen har i enlighet med direktiven tidigare behandlat frågan om ett överförande av medlen för skyddsrumsbyggande m.m. till kommunerna. I en skrivelse till regeringen 1997-05-23 (FO97/1339/CIV) konstaterade vi att medlen för skyddsrumsbyggande inte bör föras över till kommunerna så länge nuvarande planerings- och finansieringssystem tillämpas. Vi sa också att frågan om ett eventuellt överförande av medel till kommunerna bör avgöras efter det att ställning tagits till skyddsbehov, ansvar och organisation.

Skyddade utrymmen

Vi ifrågasätter den nuvarande inriktningen med skyddade utrymmen, som omfattar i stort sett alla kommuner, eftersom Räddningsverket har definierat "andra utsatta områden" som alla tätorter, dvs. orter med sammanhållen bebyggelse med minst 200 invånare och ett avstånd mellan husen som normalt inte överstiger 200 meter. Denna fråga bör också ingå i den utredning, som vi föreslår att FOA ska göra.

Vi föreslår att systemet med skyddade utrymmen blir en anpassningsåtgärd, vilket innebär att man i fred inte vidtar andra åtgärder än en översiktlig inventering och registrering.

Skyddsrum ska inte längre byggas i infallsportar

ÖCB föreslår även i samband med sin funktionsgenomgång "att regeringen omgående preciserar gällande handlingsregler för skyddsrumsbyggandet och redovisar provisoriska anvisningar för det

framtida skyddsrumsbyggandet innebärande att skyddsrum inte längre skall byggas i befintliga infallsportar i Syd- och Mellansverige (om inte detta motiveras av punkt- eller ytmål inom dessa)".

Räddningsverket fattade den 14 januari 1998 beslut om inriktningen av skyddsrumsproduktionen under första halvåret 1998. Enligt detta beslut ska tills vidare inga nya skyddsrum beslutas inom skyddsrumsområde som har tillkommit enbart på grund av riskområde för sjöinvasion (infallsport) i södra och mellersta civilområdena.

Regeringen ha överlämnat ett antal ärenden som rör fysiskt skydd m.m. till utredningen.

Räddningsverket har i en rapport, Kvalitetssäkring i skyddsrumssystemet (P30-118/97), redovisat förslag för att kvalitetssäkra arbetet i skyddsrumssystemet. Detta föreslås ske genom ändringar i förordningen om civilt försvar. Utredningen tillstyrker förslagen.

I rapport Skyddade utrymmen - behov av förordningsändring (skrivelse 410-2221-1997) föreslår Räddningsverket ett system för besiktning av skyddade utrymmen. Mot bakgrund av våra förslag tidigare om skyddade utrymmen anser vi inte att ett nytt system för besiktning m.m. av skyddade utrymmen bör införas.

I regeringsuppdraget Skyddsrumsplanering och fysisk planering (P30 193/97) redovisar Räddningsverket, i samråd med Boverket, möjligheterna till en bättre integration av kommunens skyddsrumsplanering i den fysisk planeringen. Förslag lämnas till hur ett författningsstöd till detta kan se ut och vilka åtgärder som erfordras. Utredningen tillstyrker förslagen, vilka vi anser angelägna och de ligger i linje med de övriga förslag inom fysiskt skydd som vi ger.

6.3.3 Övrigt inom befolkningsskydd

Utredningens förslag:

Det statliga myndighetsansvaret för utrymning/inkvartering ska flyttas till ÖCB

Även det statliga ansvaret för andningsskydd ska flyttas över till ÖCB, medan Räddningsverket bör ha ett produktionsuppdrag

Mörkläggning bör utgå som befolkningsskyddsåtgärd.

Utrymning/inkvartering

Enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer under höjd beredskap besluta om utrymning av ett område om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller om det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats och får meddela föreskrifter för vistelsen.

Vid utrymning enligt lagen om civilt försvar (befolkningsskyddsutrymning) föreskriver ÖCB områden för utrymning och Räddningsverket planlägger för genomförandet. Ansvaret för att både föreskriva vilka områden som ska utrymmas och planlägga för det bör ligga på ÖCB, anser vi, eftersom det är ansvar och uppgifter som ligger nära ÖCB:s övriga ansvar och uppgifter.

Andningsskydd

Utredningen anser att det statliga myndighetsansvaret för andningsskydd bör läggas på ÖCB. Detta innebär att ÖCB ska ge underlag för politiska ställningstaganden vad gäller inriktningen av den framtida lagerhållningen av andningsskydd. Det kan dock finnas praktiska fördelar med att ÖCB ger Räddningsverket i uppdrag att sköta statens åtaganden gentemot kommunerna när det gäller stöd samt registerhantering inom området. Det finns samverkansfördelar med att hantera andningsskydd tillsammans med statlig materiel för kommunernas räddningstjänst under höjd beredskap.

Regeringen har 1997-10-02 överlämnat en rapport från Räddningsverket, Utdelning av andningsskydd (P30-192/97). I rapporten ges vissa förslag bl.a. att kommunens ansvar för utdelning av andningsskydd ska författningsregleras. Utredningen tillstyrker förslagen och vi anser att ändringarna bör ske i samband med den översyn av räddningstjänstlagstiftningen, som vi föreslår. Förslagen bör även bli föremål för omförhandling med Kommunförbundet vid den kontrollstation som planeras under år 1999 för uppföljning av lagen om civilt försvar.

Mörkläggning

Utredningen föreslår att mörkläggning inräknas i de kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att övriga åtgärder inom befolkningsskydd ska kunna genomföras. Mot bakgrund bl.a. av den vapentekniska utvecklingen har mörkläggning en mycket begränsad, om ens, någon, nytta. Vi anser därför att begreppet bör utgå som en särskild del av befolkningsskyddet.

6.3.4 Planering av räddningstjänst under höjd beredskap

Utredningens bedömning:

Statens planerade utgifter för räddningstjänstmateriel under höjd beredskap kommer att på sikt kunna minskas.

Det är viktigt att tillsynen av räddningstjänsten under höjd beredskap blir mer ambitiös och att brister tydligt redovisas.

Utredningens förslag:

Principerna för kostnadsfördelningen mellan materiel för höjd beredskap, som staten ska finansiera och materiel för den fredstida verksamheten, som kommunerna ska finansiera, behöver tydliggöras.

Regionala mål- och riskanalyser, som Försvarsmakten och ÖCB har ansvar för att arbeta fram, bygger på försvarsbesluten och data om tänkbara mål och är ett viktigt ingångsvärde vid planering inför höjd beredskap.

Dimensioneringen av räddningstjänsten är delegerad till länsstyrelser och kommuner. I dag dimensionerar kommunerna efter länsstyrelsernas tolkningar. Det är ÖCB:s uppgift att se till att länsstyrelserna känner till och kan tolka aktuellt försvarsbeslut samt mål- och riskanalysen. Länsstyrelserna ska sedan ge kommunerna rätt ingångsvärden inför planeringen av åtgärder vid höjd beredskap.

Den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap har dimensionerats utifrån inriktningen i 1992 års försvarsbeslut. 1996 års totalförsvarsbeslut med den minskade hotbild, som där finns kommer, framförallt för södra Sverige, att innebära att planläggningen av den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap behöver ses över.

Räddningsverket har redan under år 1997 vidtagit åtgärder för att anpassa utformningen av det statliga stödet till den kommunala räddningstjänsten, avseende bl.a. personal- och materielförsörjning, till

de förväntade konsekvenserna av 1996 års totalförsvarsbeslut. Vi förutsätter att med den förväntade reduceringen av räddningstjänsten under höjd beredskap kommer statens anslag för räddningstjänstmateriel under höjd beredskap att på sikt kunna minskas. Detta medför, enligt Räddningsverket, att efter år 2000 kan Räddningsverkets resurser för detta minskas med upp mot cirka 10 miljoner kr vad gäller materieladministration.

Inom projektet kommunal beredskap ska länsstyrelserna ge ut nya riktlinjer år 1999. Vi ifrågasätter lämpligheten i att först göra en plan för räddningstjänsten under höjd beredskap och sedan planera kommunen i sin helhet under höjd beredskap.

Det är viktigt att tillsynen av räddningstjänsten under höjd beredskap blir mer ambitiös och att brister tydligt redovisas. I dag utgår vissa kommuner från statligt finansierad räddningstjänstmateriel för höjd beredskap och kompletterar med materiel för att täcka de fredstida behoven. Detta förhållande bör uppmärksammas i tillsynen. Principerna för kostnadsfördelningen mellan materiel för höjd beredskap, som staten ska betala och materiel för den fredstida verksamheten, som kommunerna ska betala, bör dessutom tydliggöras.

6.3.5 Räddningscentraler och ledningsplatser

Utredningens bedömning:

För att uppnå en tydlig fördelning av kostnaderna mellan vad som avser fredsnyttan (och som kommunerna ska betala) och vad som avser nyttan för höjd beredskap (som staten ska betala med medel avsedda för höjd beredskap) bör tydligare principer för kostnadsfördelningen för räddningscentraler och kommunala ledningsplatser tas fram.

ÖCB hemställer i missivet till sin funktionsgenomgång av Befolkningsskydd och räddningstjänst "att statsbidrag till räddningscentraler, utöver tekniskt stöd, endast utgår till kommuner som har räddningscentraler i särskilt utsatta lägen enligt de regionala mål- och riskanalyserna".

Nuvarande principer innebär att kommunen får bidrag för de merkostnader som åtgärderna för höjd beredskap och krig motiverar. I

dessa åtgärder ingår, i förekommande fall, åtgärder för fortifikatoriskt skydd om risksituationen motiverar detta. I områden som inte utgör utsatta lägen byggs normalt räddningscentralen med vad som kallas grundskydd, dvs. vissa åtgärder för splitter- och radiakskydd. Kostnaderna för det senare är en begränsad del av totalkostnaden. Räddningsverket ser därför ingen anledning att ändra på nuvarande finansieringsprinciper i enlighet med ÖCB:s förslag.

Mot bakgrund av att räddningscentraler som inte ligger i särskilt riskutsatta numera byggs endast med grundskydd, bedömer utredningen att nuvarande finansieringsprincip i stort sett stämmer överens med ÖCB:s inriktning. Dessutom har regeringen i regleringsbrevet för år 1998 angett att Räddningsverket ska samråda med ÖCB då räddningscentraler av typ 1 och 2 (med mer omfattande skydd) ska byggas.

ÖCB hemställer vidare "att förutsättningarna för statsbidrag till kommunernas räddningscentraler skärps ytterligare så att bidrag endast utgår till behov som entydigt genreras av de krav som verksamheten under höjd beredskap ställer".

Räddningsverket ifrågasätter vad denna skärpning skulle kunna bestå i. Det är verksamheten under krig som dimensionerar de åtgärder som vidtas och som finansieras av staten. Därutöver sker avdrag för den fredsnytta som kommunen kan bedömas ha av lokaler och utrustning, vilken varierar från fall till fall. Räddningsverket kan därför inte finna skäl till att förändra eller skärpa nuvarande finansieringsprinciper för produktionen av räddningscentraler.

Utredningen har inte möjlighet att i detalj undersöka hur fördelningen av kostnader mellan stat och kommun går till vid byggandet av räddningscentraler. Men enligt Räddningsverkets bedömning går bidragen i dag enbart till det som entydigt genereras av de krav som verksamheten under höjd beredskap ställer. Utredningen noterar att denna kostnad motsvarar 75-85% av de sammanlagda kostnaderna.

Vi menar att för att uppnå en tydlig fördelning mellan vad som avser fredsnyttan (och som kommunerna ska betala) och vad som avser nyttan för höjd beredskap (som staten ska betala med medel avsedda för höjd beredskap) bör tydligare principer för kostnadsfördelningen tas fram. Räddningsverket bör ta fram dem för räddningscentraler och ÖCB för kommunala ledningsplatser. Det kan vara lämpligt att dessa

fördelningsprinciper sedan blir föremål för förhandling med Kommunförbundet.

Eftersom kommunens ledning många gånger erbjuds ett utrymme i räddningscentralen, kan det uppstå oklarheter vad gäller gränsen mellan områdesledning och funktionsledning, dvs. angående gränsen mellan kommunens civila ledning med ÖCB som funktionsansvarig myndighet och räddningstjänsten med Räddningsverket som funktionsansvarig myndighet.

6.3.6 Varning

Utredningens förslag:

Räddningsverket ska även fortsättningsvis ansvara för att utveckla system och metoder för varning av allmänheten i fred för de ansvariga myndigheternas behov.

Räddningsverket ska även, i samråd med funktionsansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning och Befolkningsskydd, ansvara för de kompletterande åtgärder som behövs för varning av allmänheten under höjd beredskap.

Varning av allmänheten är ett ansvar för de områdesvis ansvariga myndigheterna - regeringen, civilbefälhavarna (under höjd beredskap), länsstyrelserna, kommunerna - som en del av den områdesvisa ledningen.

I fred är det främst ett ansvar för kommunerna och till viss del länsstyrelserna, utifrån deras områdesvisa ansvar för medborgarna och alltså inte en räddningstjänstfråga (med undantag av varning kring kärnkraftverk). Den dominerande orsaken till att behöva varna allmänheten är dock olyckshändelser av olika slag, dvs. verksamhet inom området Skydd mot olyckor.

Under höjd beredskap är behovet av varning av allmänheten betydligt större och orsakerna betydligt fler, men bygger även under höjd beredskap på det områdesvisa ansvaret.

Vår överväganden utgår från fredsbehovet och fredsnyttan för att sedan komplettera för behovet under höjd beredskap. Eftersom den dominerande orsaken i fred är olyckshändelser, innebär det att den statliga och kommunala räddningstjänsten kommer att vara den största nyttjaren. I Räddningsverkets framtida ansvarsområde ingår att genom bl.a. utveckling av metoder och materiel stödja räddningstjänstansvariga myndigheter (kommuner och vissa statliga myndigheter). Vi anser därför att i denna stödjande och utvecklande roll bör även fortsättningsvis ingå att utveckla metoder och system för varning av allmänheten i fred. Ett ytterligare motiv för detta är Räddningsverkets ansvar för beredskapen mot kärnenergiolyckor, där det ingår varning kring kärnkraftverken m.m.

För varning av allmänheten under höjd beredskap krävs kompletterande åtgärder och kraven måste ställas utifrån de områdesvis ansvarigas behov. Systemen bör dock bygga på de fredstida och utvecklas föra att klara de ökade kraven, som höjd beredskap innebär. Genom detta uppnås rationaliseringsvinster, samordningsvinster och vi undviker att separat system byggs upp.

Slutsatsen är att vi föreslår att Räddningsverket bör ha till uppgift att utveckla system och metoder för varning av allmänheten i fred, samtidigt som ansvaret även i fortsättning ligger på kommunerna och länsstyrelser. För varning av allmänheten under höjd beredskap bör Räddningsverket också ha till uppgift att stödja de områdesvis ansvariga med system och metoder, men detta måste ske i samarbete med de ansvariga och med ansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning respektive Befolkningsskydd.

Detta leder i sin tur till att principer för kostnadsfördelningen mellan fredsnyttan och vad som avser nyttan under höjd beredskap måste utarbetas, för att sedan förhandlas med Kommunförbundet. Nuvarande kostnadsfördelning är otydlig och bygger i stor utsträckning på att varning av allmänheten är en fråga för höjd beredskap.

6.3.7 Hemskydd

Utredningens förslag:

Det statliga ansvaret för hemskyddet bör överföras till ÖCB.

Enligt lagen om civilt försvar ska det i varje kommun vid höjd beredskap finnas ett hemskydd. Dess uppgift är att förmedla information från kommunen till befolkningen samt att biträda med praktiska insatser till befolkningens skydd vid höjd beredskap. Uppgifterna kan bl.a. omfatta iordningställande av skyddsrum, utdelning av andningsskydd, information och utbildning i självskydd samt information till allmänheten i olika frågor.

Det ankommer på kommunen att leda hemskyddets verksamhet vid höjd beredskap och att förbereda och planerna verksamheten i fred. En anpassning ska ske till de behov som finns lokalt. Det är också kommunens ansvar att dimensionera hemskyddet. Räddningsverket ansvarar för utbildningen av gruppchefer inom hemskyddet. Hemskyddsombuden rekryteras och utbildas av Sveriges Civilförsvarsförbund.

Det råder en osäkerhet om hemskyddets allmänna roll inom kommunen. Det bör dock beaktas att man inte kan vänta alltför länge med att ta fram ett preciserat underlag för de statligt finansierade utbildningsinsatser som sker inom detta område.

Räddningsverket och tillika utredningen instämmer med ÖCB:s hemställan i samband med sin funktionsgenomgång "att Räddningsverket i det fortsatta arbetet med inriktningen av hemskyddet prioriterar insatser som gör det möjligt att precisera personal- och utbildningsbehoven inom denna verksamhet". Vi vill dock byta ut "Räddningsverket" mot "ansvarig myndighet".

Med motsvarande resonemang som fördes om fysiskt skydd anser vi att det statliga ansvaret för hemskydd bör ligga på ÖCB. Som en konsekvens av detta bör även de statliga bidragen till frivilligorganisationerna överföras till ÖCB.

6.4 Utbildning

Utredningens bedömning:

- Kvalitén på utbildningen vid skolorna är i stort sett bra.
- Utbildningens innehåll behöver nu förändras i viss mån för att svara mot dagens behov.
- Samverkan behöver bli bättre:

  - mellan Räddningsverket och andra organisationer - avnämare och utbildningsanordnare - bl.a. därför att utbildningen av civilpliktiga på skolorna och intresset från andra myndigheter av att lägga in sin räddningstjänstutbildning på skolorna kommer att ställa nya krav på skolorna,

  - mellan utbildningsfunktionen och andra delar av Räddningsverket, bl.a. behöver forsknings- och utvecklingsverksamheten bättre integreras med utbildningen så att aktuella erfarenheter ska kunna tas tillvara.

- Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan komma att ändras, vilket bl.a. kan leda till att antagningskraven ändras så att inte anställning blir ett krav för räddningstjänstutbildning.

- Kommunförbundet måste bli en tydligare krav- och behovsställare inom utbildningen, inte minst när det gäller fort- och vidareutbildningen. Denna bör bedrivas med full kostnadstäckning.

Till utredningen har två ärenden överlämnats, som berör utbildningsverksamheten. Räddningsverket har 1994-09-28 redovisat förslag om Räddningstjänstens utbildning i framtiden (U 703-1942/94) och 1994-02-23 Brandingenjörsutbildningens omfattning och inriktning.

Utredningens överväganden och förslag om utbildning redovisas i det följande och då även vår syn på (delar av) de överlämnade ärendena.

Enligt våra direktiv bygger på våra överväganden i huvudsak på nuvarande system för antagning, omfattning, finansiering och huvudmannaskap. Mot bakgrund av de förslag som Sotningsutredningen lagt, som innebär bl.a. att anställningskravet för att antas till utbildningen

tas bort, och mot bakgrund av den ändring av huvudmannaskap som skett för polisutbildningen, kan vi dock konstatera att ett inordnande av räddningstjänstutbildningen i det ordinarie utbildningsväsendet och ett borttagande av anställningskravet för att antas till utbildning, ligger i linje med utvecklingen inom andra sektorer.

6.4.1 Utbildningen i framtiden

Utredningens förslag:

Kommunernas behov bör tydligare ligga till grund för kraven på den kommunala räddningstjänstpersonalens kompetens samt antagnings- och examinationskraven.

Inom nuvarande tidsomfattning

Vår genomgång visar att utbildningen på skolorna är i stort sett bra, men att utbildningens innehåll nu behöver förändras i viss mån för att svara mot dagens behov. Med i huvudsak nuvarande tidsomfattning på utbildningen bör följande förändringar göras i syfte att aktualisera utbildningen.

Olycksförebyggande verksamhet

Samtidigt som kraven på det olycksförebyggande arbetet - arbetet i förskedena - har ökat avsevärt har inte utbildningen i förebyggande åtgärder utvecklats på motsvarande sätt. Riskhanteringproblematiken har inte fått tillräckligt utrymme i utbildningen.

Räddningsverket har uppmärksammat detta och planerar att införa mer olycksförebyggande inslag och riskhanteringsinslag i utbildningen. Utredningen tycker att det är bra.

Miljöfrågor

Utbildningen belyser inte tillräckligt de konsekvenser olyckor får på miljön, menar Räddningsverket. Vi instämmer i detta.

Mot bakgrund av vårt förslag att Räddningsverket ska bli en myndighet med särskilt ansvar för en ekologiskt hållbar utveckling inom området Skydd mot olyckor samt det faktum att Räddningsverket är en s.k. pilotmyndighet med uppdrag att inleda utvecklingen av

miljöledningssystem, är det särskilt viktigt att miljöfrågor uppmärksammas i utbildningen, menar vi. Vi förutsätter därför att miljöfrågorna kommer att uppmärksammas mer i utbildningen.

Räddningsinsatser i toxisk miljö/C-stridsmedelsmiljö

Utbildningsproblem upplevs av flera kommuner finnas beträffande räddningsinsatser i toxisk miljö/C-stridsmedelsmiljö. Detta bör också uppmärksammas.

Samverkan och samordning mellan räddningstjänsten och samverkande organ.

Utbildningen tar inte upp samverkan i tillräcklig omfattning. Den kommunala räddningstjänsten vet inte tillräckligt om andra organisationer för att få en effektiv samverkan. Samspelet mellan de olika räddningstjänsterna och samverkansorganen (t.ex. SOS Alarm, polisen, sjukvården, den statliga räddningstjänsten) bör få större utrymme i utbildningen, menar Räddningsverket.

Detta stämmer med vår bild och vi förutsätter att Räddningsverket ska uppmärksamma samverkan och samordningsfrågor, även inom kommunerna, mer i utbildningen.

Att leda räddningsinsatser

Utbildningen svarar inte emot de krav som ställs på ledning vid stora eller komplexa insatser samt uppbyggnad och organisation av räddningsstaber. Räddningsverket har uppmärksammat detta.

Vi anser att denna fråga är mycket viktig och att utbildningen inom detta område bör förbättras så snart som möjligt.

Anknytningen till forskning och utveckling

Forskningsuppdrag genomförs men förs inte ut i verksamheten. Erfarenheter från utbildningen förs inte in i verket och i forskning och utveckling. Den forskning som bedrivs på högskolor och universitet har inte tagits tillvara i utbildningen, säger Räddningsverket.

Räddningsverkets åtgärder för att komma till rätta med ovanstående är att inrätta två nya professurer i syfte att stärka forskning och utbildning och koppla forskning till utbildningen.

Vi anser att fler åtgärder bör vidtas för att utbildning och forskning/utveckling ska knytas mer till varandra. Bl.a. anser vi att en starkare koppling bör finnas mellan utbildningsverksamheten och den verksamhet som bedrivs på Räddningstjänstavdelningen och Risk- och miljöavdelningen. Vi återkommer med förslag om detta.

Räddningsverket behöver ägna sig mer åt metodutveckling bl.a. när det gäller att stödja kommunernas räddningstjänster vid utvärdering/erfarenhetsåterföring, menar vi. Verket behöver även stödja kommunerna så att de kan använda de verktyg, som finns i dag, t.ex. RIB. Det är då viktigt att det förs ut till kommunerna genom bl.a. utbildning vilken nytta man kan ha av RIB och hur man kan arbeta med uppgifterna för sin utvärdering av verksamheten. På motsvarande sätt bör Räddningsverket stödja den statliga räddningstjänsten.

Krav på eleverna vid antagning och examination

Det är i dag stor skillnad i grundkunskaper vid utbildningsstart, mycket tid går åt till repetition för att en gemensam plattform ska nås. Räddningsverket avser därför att skärpa antagningskraven till kurserna. Vi anser detta lämpligt.

Kommunerna (genom Kommunförbundet) bör ha inflytande över antagning, utbildning och examination för räddningstjänstpersonal. Vi anser att detta i första hand är ett kommunalt ansvar och att kommunerna bör ses som uppdragsgivare som ger Räddningsverket i uppdrag att genomföra utbildningen. Så länge staten bekostar utbildningen anser vi dock att kommunerna inte fullt ut kan ses som uppdragsgivare och att staten därför bör fastställa kraven på antagning och examination samt önskvärd kompetens vid grundutbildning. När det gäller fort- och vidareutbildning, som kommunerna bekostar, bör kommunerna bestämma om krav på antagning och examination samt kompetens. Denna verksamhet, som är frivillig , bör dessutom bedrivas med full kostnadstäckning, eftersom det handlar om fort- och vidareutbildning av kommunalt anställd personal.

Den statliga uppgiften i sammanhanget är i första hand att tillse att den kommunala räddningstjänsten fungerar enligt de statliga målen och kraven. Däri ingår att tillse att räddningstjänstpersonalen har rätt

kompetens. För att detta ska kunna ske kommer dock staten genom Räddningsverket att behöva formulera vissa grundkrav på personalens kompetens. Det kan då övervägas om inte dessa grundkrav bör tillgodoses redan då kraven på utbildningen fastställs. Detta talar också för att Räddningsverket bör ha beslutanderätt över kraven på utbildning, antagning och examination vad avser grundutbildning.

Staten bör också ansvara för att fastställa utbildningskrav och examinationskrav för räddningsledaren, bl.a. eftersom en räddningsledare kan göra ingrepp i enskilda människors rätt.

Mer omfattande tid än i dag

Ovanstående förslag till förändringar, som medför viss ominriktning av verksamheten, kan göras inom nuvarande tidsram. Nedan redovisas vissa förändringar som kräver en ökad tidsåtgång.

Utbildning för deltidsbrandmän

I dag är utbildningen differentierad mellan hel- och deltidsbrandmän. Deltidsbrandmännens nuvarande utbildning är otillräcklig. Räddningsverket föreslår att deltidsbrandmännens utbildning ska förlängas, vilket utredningen anser rimligt. Vi anser dock att kompetenskraven på brandmannautbildningen bör ställas av kommunerna. Kommunförbundet och staten bör sedan i en förhandling ta ställning till eventuell utökad tid för brandmannautbildningen och finansieringen av den.

Vi menar att en gemensam grundutbildning bör ske för heltids- och deltidsbrandmän. Denna utbildning bör uppfylla en miniminivå. Sedan bör kommunens riskbedömning ligga till grund för den enskilda kommunens bedömning av vilken eventuell ytterligare specialkompetens som behövs i kommunen.

Specialisering

Räddningsverket har påpekat att nuvarande utbildningssystem medför en del låsningar i existerande yrkespositioner. Systemet möjliggör inte personlig utveckling i önskad omfattning. En brandman kan t.ex. inte specialisera sig om inte han eller hon gör befälskarriär.

Räddningsverket anser att för att komma till rätta med detta ska utbildningen innehålla mer specialisering. Vi anser att detta är bra.

6.4.2 Extern samverkan vid räddningstjänstutbildningen

Utredningens bedömning:

Samverkan mellan Räddningsverket och andra utbildningsanordnare bör utvecklas bl.a. på följande sätt.

- Räddningsverket bör köpa in kompetens från andra utbildningsanordnare när det gäller t.ex. ammunitionsröjning, sprängning, utbildning i ledarskap, ekonomi och förvaltningskunskap.
- Räddningsverkets skolor bör ses som en gemensam utbildningsplattform när det gäller räddningstjänstutbildning. Andra myndigheter som bedriver räddningstjänstutbildning (t.ex. Kustbevakningen, Socialstyrelsen och Sjöfartsverket) bör överväga att med bibehållet ansvar för dessa myndigheter, låta denna utbildning utföras av Räddningsverkets skolor.
- Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning bör utföras av Räddningsverket.

Räddningsverket bör ha erfarenhetsutbyte med andra utbildare. Detta kan leda till att viktiga erfarenheter om t.ex. pedagogik och distansutbildning sprids. Det bör också leda till att Räddningsverket och andra utbildningsanordnare kan köpa och sälja kurser, helt eller delvis, av varandra. Vissa ämnen behöver inte Räddningsverket ha lärare i utan man kan köpa in kompetens från andra utbildningsanordnare. Det gäller t.ex. utbildning i ammunitionsröjning, ledarskap, ekonomi och förvaltningskunskap.

Skolorna som en utbildningsplattform

Skolorna bör ses som en gemensam utbildningsplattform. Andra myndigheter som bedriver räddningstjänstutbildning bör överväga att på uppdragsbasis lägga sin räddningstjänstutbildning på Räddningsverkets skolor. Detta medför att myndigheterna bibehåller sitt ansvar för att personal utbildas, men att utbildningen utförs av Räddningsverkets skolor. Vi har erfarit att det finns intresse från flera myndigheter för detta.

En samordnad utbildningsverksamhet mellan Räddningsverket och Försvarsmakten

Som tidigare nämnts angavs i slutbetänkandet från utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet, Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav, SOU 1998:42, att utredningsområdet räddningstjänst-utbildning skulle samordnas med utredningen om Mål och medel för Statens Räddningsverk. Gemensamma överväganden och förslag presenteras här.

Bakgrunden till att utredningsområdet samordnas mellan de två utredningarna är att det i ett tidigt skede av utredningsarbetet stod klart att det fanns flera beröringspunkter mellan Försvarsmaktens och Räddningsverkets utbildningsverksamhet inom det aktuella området. Utgångspunkten för arbetet har därför i första hand varit att påvisa områden där en större samordning av utbildningsverksamheten skulle kunna åstadkommas och samtidigt resultera i ett effektivt resursutnyttjande.

Utredningen har noterat att det finns flera gemensamma eller närbesläktade utbildningsområden vad gäller den räddningstjänstutbildning som de båda myndigheterna bedriver. Samtidigt kan konstateras att respektive myndighets organisatoriska skolstruktur är starkt präglad av den egna myndighetens verksamhet och uppgift. Några mer långtgående samarbetsformer har inte observerats förutom vissa enskilda utbildningsuppdrag som Försvarsmakten respektive Räddningsverket utför åt andra myndigheter. Utredningen bedömer dock att det finns en god potential för att utveckla samarbetsformerna myndigheterna emellan.

En viktig utgångspunkt är att respektive myndighet även framdeles måste ansvara för att den egna personalen (Försvarsmakten) eller den kommunala räddningstjänstens personal (Räddningsverket) får rätt utbildning och i adekvat omfattning för att klara sina respektive yrkesmässiga uppgifter. Detta innebär t.ex. att respektive myndighet ska ha ansvaret för:

- utbildningsmål
- utbildningskrav
- elevkategorier

Utbildningsverksamheten kan samtidigt ske genom uppdragsutbildning.

Utredningen konstaterar att räddningstjänstutbildningen är ett område som berör flera myndigheters verksamhet, men som till sin natur är förhållandevis väl avgränsad. För att kunna vidmakthålla den samlade kompetensen inom området samt för att kunna utveckla metoder och följa den tekniska utvecklingen är det viktigt att erfarenhet och kunskap inom området samordnas på lämpligt sätt. Detta bör även ge samverkansfördelar t.ex. lägre totala kostnader för räddningstjänstutbildning.

Mot bakgrund av de utgångspunkter som redovisats ovan anser utredningen att det är av central betydelse att någon ges uppgiften att samordna genomförandet av Räddningsverkets och Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning. På detta sätt skulle en för myndigheterna gemensam utbildningsplattform organiseras. Verksamheten bör inkludera följande uppgifter:

- utbildningsverksamhet
- utbildningsadminstration
- kurs- och utbildningsplaner
- pedagogik
- skolornas inbördes profilering
- kvalitetssäkring
- resursavvägning
- forskning och utveckling

Det förslag som utredningen nu presenterar innebär att skolorna organiseras under en huvudman som får det övergripande ansvaret för genomförandet av den mer specifika räddningstjänstutbildningen. I valet mellan Räddningsverket och Försvarsmakten har utredningen funnit att detta ansvar bör ges till Räddningsverket, vars räddningstjänstutbildning är en av verkets viktiga uppgifter i dag, medan räddningstjänstutbildningen inom Försvarsmakten inte tillhör kärnverksamheten. Detta utesluter dock inte att Räddningsverket kan uppdra åt Försvarsmakten att bemanna och bedriva viss verksamhet vid skolorna, om detta bedöms som rationellt. Det väsentliga är att skolorna får en gemensam styrning med ett enhetligt ansvarsförhållande.

Vårt förslag är alltså att Räddningsverket övertar verksamheten vid Försvarsmaktens tre skolor för räddningstjänst och att Försvarsmakten uppdrar åt Räddningsverket att utföra räddningstjänstutbildningen.

6.4.3 Utbildning av civilpliktiga

Utredningens bedömning:

Räddningsverket bör administrera och samordna all hantering av civilpliktiga.

Utredningen anser anser även att Räddningsverkets skolor bör bedriva gemensam totalförsvarsutbildning av civilpliktiga, medan befattningsutbildningen (mer specialiserad utbildning) ges av respektive myndighet.

Luftfartsverkets utbildning av civilpliktiga bör utföras av Räddningsverkets skolor, men med Luftfartsverket som ansvarig.

Räddningsverket har en administrativ roll och ansvar för hanteringen av civilpliktiga, utom de civilpliktiga som utbildas av Luftfartsverket, Banverket och Svenska Kraftnät. Vi anser att Räddningsverket bör administrera och samordna genomförandet av all civilpliktsutbildning.

Vi anser även att räddningsskolorna bör bedriva gemensam totalförsvarsvarsutbildning av civilpliktiga, medan befattningsutbildningen (mer specialiserad utbildning) ges av respektive myndighet. På detta sätt bör rationaliseringsvinster kunna göras.

Vi anser, att i linje med våra förslag om att Räddningsverket ska överta Försvarsmaktens räddningstjänstutbildning och att Räddningsverket bör administrera och samordna all hantering av civilpliktiga, bör Luftfartsverkets utbildning av civilpliktiga överföras till Räddningsverket, som på uppdrag av Luftfartsverket sedan utför utbildningen.

ÖCB har i samband med sin funktionsgenomgång även föreslagit följande

"att utbildningen av totalförsvarspliktiga räddningsmän fr.o.m. år 2000 görs beroende av resultatet av en ny utredning om

dimensioneringen av räddningstjänsten under höjd beredskap. I avvaktan på denna utredning bör utbildningen ske enligt nuvarande planering för åren 1998 och 1999".

Räddningsverket anser dock att man i sin långsiktiga planering gjort en preliminär bedömning av konsekvenserna av 1996 års totalförsvarsbeslut till grund för dels vilka kommuner som tillförs totalförsvarspliktig personal, dels för materielanskaffningen. Räddningsverket anser därför att verket kan genomföra såväl utbildning som materielanskaffning helt i linje med nu gällande försvarsbeslut. Planeringen kommer dessutom successivt att justeras mot bakgrund av det nya underlag som verket får från kommunerna.

Utredningen har inte anledning att ifrågasätta att Räddningsverket utbildar totalförsvarspliktiga räddningsmän i linje med nu gällande totalförsvarsbeslut.

6.4.4 Samverkan inom Räddningsverket

Utredningens bedömning:

Utbildningsverksamheten bör inriktnings-, kompetens- och ansvarsmässigt samt organisatoriskt förändras.

Detta medför bl.a. att ansvaret för innehållet i ämnesområdena ligger på sakverksamheten, medan ansvaret för utbildningen ligger på utbildningsverksamheten, att utbildningsverksamheten ansvarsmässigt hålls samman inom Räddningsverket och att Räddningsverket bättre tar till vara skolornas möjligheter att "fånga upp" samhällets behov av och krav på förbättringar inom verksamhetsområdet och omsätta dem till förslag bl.a. inom FoU.

Vår utgångspunkt är att utbildningsverksamheten inom Räddningsverket måste utvecklas mot att bli en mer renodlad och professionell utbildningsfunktion. För att åstadkomma detta krävs att verksamhetens inriktning förändras. Ett första steg bör vara att utbildningsverksamheten ansvarsmässigt och organisatoriskt sammanförs till en funktion under generaldirektören. Därefter bör ansvars- och rollfördelningen mellan utbildningsverksamheten och sakverksamheten förtydligas och renodlas (se vidare nedan).

Inom den framtida utbildningsfunktionen bör det finnas en gemensam del som har med ansvar för mål, prioriteringar, pedagogik, kvalitetssäkring, läroplaner, kursplaner, antagnings- och examinationskrav, utbildningsadministration m.m. Detta kan liknas vid de linjefunktioner som finns på högskolorna. Vårt mål är att utbildningsfunktionen ska vara en kompetent och professionell utbildningsfunktion och ha det ansvar, den kompetens och de uppgifter som normalt finns hos sådana.

Detta innebär, jämfört med dagens verksamhet, att ansvaret, kompetensen och uppgifterna förskjuts och förstärks mot utbildningsfrågor samtidigt som samarbetet och erfarenhetsutbytet mellan sak- och utbildningsverksamheten förbättras. Dessutom skapas ett ansvar för gemensamma frågor inom utbildningsverksamheten.

Vi anser att det tydligare än i dag bör vara en sammanhållen utbildning där utbildningsverksamheten (nuvarande Utbildningsavdelningen och de fyra skolorna) ansvarsmässigt hålls samman. Respektive skola är för närvarande egna organisationsenheter med eget produktionsansvar. Detta gäller såväl Räddningsverkets som Försvarsmaktens skolor. Skolorna har därför ett förhållandevis långtgående eget ansvar för utbildningsverksamheten. Detta har bl.a. fått till konsekvens att skolorna utformar sin egen utbildningsverksamhet mot de övergripande målen och kraven. Således utbildas eleverna inte alltid på samma sätt vid de olika skolorna, även om det gäller utbildningar som finns på flera skolor och där utbildningsmålen ska vara lika.

För att skapa större klarhet och ett mer rationellt arbete bör dessutom stödfunktionerna (inklusive biblioteken), som är placerade på skolorna inriktnings- och styrningsmässigt, vara direkt knutna till stödfunktionerna på den centrala förvaltningen, som bör ha en tydligare stabsroll än i dag genom att arbeta med policyfrågor m.m.

Under utredningsarbetet har vi vidare konstaterat att viss del av Räddningsverkets utbildning inte sker via utbildningsavdelningen, utan av berörd sakavdelning. Vi anser att i fortsättningen bör *ansvaret* för all utbildning ligga på utbildningsfunktionen.

Vad vi här sagt berör hur Räddningsverkets räddningstjänstutbildning bör utvecklas. Detta påverkar också den externa utbildning som vi förutsätter kommer att bedrivas, på

uppdragsbasis och avgiftsfinansierad, på verkets skolor. Med våra förslag om framtida ansvar, roll och kompetens för utbildningsfunktionen, skulle samspelet med externa uppdragsgivare underlättas.

Verkets ansvar för sakinnehållet i räddningstjänstutbildningen kan fördelas på ämnesområden, där grupper innehållande personer från sakverksamheten och utbildningsverksamheten har ansvar för respektive områden.

Vi anser att ansvaret för räddningstjänstutbildningen bör fördelas mellan sakverksamheten och utbildningsverksamheten på följande sätt.

Sakverksamhetens ansvar	Utbildningsverksamhetens ansvar
Ansvarar för att vetenskaplig kompetens finns och vidareutvecklas samt leder forsknings- och utvecklingsverksamheten.	Har det totala ansvaret för samverkan med uppdragsgivarna/avnämarna bl.a. avseende krav och mål för respektive utbildning och för att återredovisning av resultat m.m. sker till uppdragsgivarna.
Säkerställer att stöd genom forskning och utveckling inom ämnesområdena kan ges till utbildningsverksamheten.	Ansvarar för kvalitet i utbildningen. Ansvarar för att utbildningen görs till överenskommet pris.
Stödjer skolorna inom de olika ämnesområdena.	Ansvarar för samordning mellan de olika ämnena/kurserna.
Planerar tillsammans med utbildningsfunktionen vilka kurser som ska ges.	Planerar tillsammans med resp. sakverksamhet vilka kurser som ska ges. Planlägger respektive utbildning. Samarbetar med andra utbildningsanordnare nationellt och internationellt avseende pedagogik m.m. Samordnar utbildningsplaneringen vid skolorna.

För att fördelningen mellan roller ska bli tydligare behöver det finnas en tydlig beställare genom en extern uppdragsgivare eller internt genom sakverksamheten.

Utbildningsplaneringen bör bli mer långsiktig. Nu fastställs på hösten vilka kurser som ska genomföras till våren. Med tanke på att Räddningsverket vet hur många anställda det finns inom den kommunala räddningstjänsten, åldersstruktur, tjänsteställningar m.m. vore det enkelt att göra prognoser om kommande års utbildningsvolymer, framför allt för grundutbildningen.

Forskning

Räddningsverkets skolor utgör ett viktigt led när det gäller att sprida och implementera ny kunskap från FoU-projekt. Det har under utredningens arbete framkommit kritiska synpunkter på brister i kommunikationen mellan sakverksamheten och utbildningsverksamheten när det gäller innehåll i och resultat av FoU-projekt. Räddningsverket har i skolorna ett betydelsefullt kontaktnät för att fånga upp FoU-behov ifrån kommunal nivå. Skolorna ska uppfattas som en integrerad del av Räddningsverket. Intern information ska vara lika lättillgänglig för personal vid räddningsskolorna som för personal vid verket i Karlstad.

För att kunna fungera som en bra lärare behöver man ständigt förnya sin egen kompetens. Arbetstiden måste vara adekvat fördelat mellan undervisning och egen kompetensutveckling. Att låta personal aktivt delta i FoU-projekt innebär både kompetensuppbyggnad för skolan och personlig utveckling.

Inrättandet av adjungerad professur i räddningstjänst, med särskild inriktning på insatsanalys, taktik och ledning kommer att höja både kompetens och status vid skolorna. Erfarenheter från universitet/högskolor visar att en egen professur medför betydligt ökade aktiviteter vid institutionen och FoU blir en integrerad del i undervisningen.

Skolornas serviceverksamhet

Enligt direktiven ska utredningen ägna serviceverksamheten vid skolorna särskild vikt och även ta upp frågan om möjligheten att bedriva den på entreprenad.

Serviceverksamheten vid skolorna omfattar följande områden:

- Administrativt stöd, dvs. intern ledning, ekonomiadministration, personaladministration, kontorsservice, ADB-stöd och information;
- Fastighetsservice;
- Utbildnings- och övningsservice;

- Fordonsservice, dvs. anskaffning, drift och underhåll samt förhyrning av fordon;
- Verkstadstjänster, dvs. underhåll och reparationer av utrustning, anläggningar och fordon;
- Internat- och konferensservice, dvs. logi, restaurang, kiosk/cafeteria och konferens.

Utredningen har följande principiella inställning i denna fråga. Varje myndighet har ansvar för *hur* verksamheten bedrivs och i det ligger att den är effektiv och ändamålsenlig samt att resursmixen är den mest kostnadseffektiva. Med detta menar vi att det knappast är utredningens uppgift att bedöma i vilken form de olika servicefunktionerna på skolorna bedrivs, det är en fråga för Räddningsverket. Vi kan efter en genomgång av området och besök på samtliga skolor konstatera att de lokala förutsättningarna skiljer sig åt mellan skolorna, vilket bl.a. medfört att de olika servicefunktionerna bedrivs inom olika organisatoriska lösningar och i olika verksamhetsformer.

När det gäller omfattningen och inriktningen av serviceverksamheten kan två saker konstateras. För det första är servicenivåerna till primärverksamheten, utbildningen, mycket hög. Det är i och för sig inte något fel, men det är en balansgång mellan att dels utbilda i en realistisk miljö, dels att under en begränsad tid inrymma så mycket som möjligt.

Det andra gäller omfattningen av den externa verksamheten, som är omfattande. Utgångspunkten måste vara att skolorna och därmed serviceverksamheten är dimensionerad för att svara mot primäruppgiften dvs. utbildning inom Skydd mot olyckor. Idag sker även en omfattande uthyrning till externa kunder, ibland med liten eller ingen koppling till primärverksamheten. Självklart ska man kunna utnyttja tillfälliga luckor i utbildningen till att fylla ut skolorna med annan, tillfällig, verksamhet i enlighet med gällande regler, men skolorna och serviceverksamheten ska inte vara dimensionerade utifrån att extern verksamhet ska bedrivas. Räddningsverket bör därför utarbeta en policy för denna verksamhets inriktning och omfattning.

6.4.5 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun vid räddningstjänstutbildning

Utredningens förslag:

Frågor om antagning, utbildningens omfattning, finansiering och ändrat huvudmannaskap bör bli föremål för samlade överväganden och förhandlingar mellan stat och kommun och därefter bör konsekvenserna utredas närmare.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan komma att ändras, vilket bl.a. kan leda till att antagningen ändras så att inte anställning blir ett krav för att antas till räddningstjänstutbildning.

Nuvarande utbildningssystem innebär att Räddningsverket utformar utbildningsplaner enligt de kompetenskrav som räddningstjänstförordningen anger för att personer ska få verka inom den kommunala räddningstjänsten. När kommunen anställer en brandman ska arbetsgivaren se till att han eller hon genomgår brandmannautbildning, efter att ha tjänstgjort vid räddningsstyrka. Kommunen betalar för kost och logi på räddningsskolan och den anställde får lön, traktamente och reseersättning från kommunen under utbildningstiden. Staten bekostar genom Räddningsverket utbildningen på skolorna. Fördelningen av kostnader mellan stat och kommun har fastställts efter förhandlingar mellan de båda parterna.

Kommunförbundet anser nu att det finns skäl att ifrågasätta motiven till att ha ett utbildningssystem som är skilt från samhällets övriga utbildningar samt där utbildaren tillika är tillsynsmyndighet över kommunernas räddningstjänst. Kommunförbundet anser också att nuvarande system kan uppfattas som konserverande gentemot kommunernas krav på utveckling av räddningstjänstens organisation, t.ex. vad avser inriktning, mångfald och bred kompetens.

Regeringen har 1997-03-06 till utredningen överlämnat Kommunförbundets skrivelse Räddningstjänstens utbildning i framtiden (U 703-1992/94) till utredningen. Vi redovisar vår syn på ärendet i det följande.

Som vi tidigare sagt bör kommunerna bör ha inflytande över antagning, kompetenskrav och examination för räddningstjänstpersonal. Staten bör fastställa kraven på antagning, kompetens och examination vid grundutbildning, medan kommunerna bestämmer om krav på antagning och examination samt kompetens vid fort- och vidareutbildning, som bör bedrivas med full kostnadstäckning.

Staten genom Räddningsverket bör fastställa kraven på utbildning, antagning och examination vad avser grundutbildning. Staten bör också ansvara för att fastställa utbildningskrav och examinationskrav för räddningsledaren, bl.a. eftersom en räddningsledare kan göra ingrepp i enskilda människors rätt.

Kommunförbundet anser att ett utbildningssystem som bygger på att en person redan måste ha anställning innan vederbörande får genomgå utbildning är orättvist.

Utredningens syn på denna fråga är att staten genom Räddningsverket utbildar personer för att kunna arbeta i den kommunala räddningstjänsten. Om Kommunförbundet vill att elever ska kunna söka till räddningstjänstutbildningen utan krav på anställning, som till annan utbildning, så är det främst en kommunal fråga. Staten ska tillse att de kommunala räddningstjänsterna fungerar enligt de statliga målen och kraven och däri ingår att tillse att personalen har rätt kompetens.

Om *antagningen* till utbildningen på skolorna förändras så att utbildning ges till personer som inte har erfarenhet av räddningstjänstarbete kan dock innehållet i utbildningen behöva förändras och *tiden förlängas* för att bl. a. mer praktiska moment ska kunna ingå. Även den introduktionsutbildning som i dag sker inom räddningskårerna bör då ingå i grundutbildningen. Detta innebär att utbildningen blir mer omfattande och därmed dyrare. Förhandlingar behöver då ske mellan stat och kommun för att komma fram till hur *finansieringen* ska ske. Det kan då också övervägas om utbildningen *ansvarsmässigt bör flyttas* till en annan huvudman.

Vi menar dock att frågor om antagning, utbildningens omfattning, finansiering och huvudmannaskap bör bli föremål för samlade överväganden och förhandlingar mellan stat och kommun och först därefter bör konsekvenserna utredas närmare.

Mot bakgrund av de förslag som Sotningsutredningen lagt (SOU 1998:45), som innebär bl.a. att anställningskravet för att antas till utbildningen tas bort och mot bakgrund av den ändring av huvudmannaskap som skett för polisutbildningen, kan vi dock konstatera att ett inordnande av räddningstjänstutbildningen i det ordinarie utbildningsväsendet och ett öppnande av utbildningen för icke kommunalanställda ligger i linje med utvecklingen inom andra sektorer. Denna fråga ligger dock inte inom ramen för denna utrednings arbete, enligt våra direktiv.

Även om inte ett nytt system för huvudmannaskap, antagning m.m. ska införas anser vi att den förlängning av utbildningen, som Räddningsverket föreslår inom nuvarande system, och som vi anser vara klok, behöver bli föremål för förhandling mellan stat och kommun.

Vi vill dock redan nu peka på en finansieringsfråga. Hittills har staten genom Räddningsverket finansierat inte bara utbildningen utan även givit kommunerna ett bidrag som avses täcka kost, logi, traktamente, förlorad arbetsinkomst m.m. för deltidsbrandmännen. Räddningsverket föreslår i sin utredning UTB 2000 att detta bidrag ska ges för både hel- och deltidsbrandmännen som går sin grundutbildning. Vi anser att detta är principiellt fel. De statliga bidragen för deltidsbrandmännen till kommunerna kom till eftersom brandmännen samtidigt skrevs in i det då statliga civilförsvaret. Civilförsvaret har numera upphört och motsvarande verksamhet är numera kommunal. Vi anser därför att huvudargumentet för statliga bidrag till de kommunalanställda deltidsbrandmännen fallit. I istället för att, som Räddningsverket föreslagit, ge kommunerna statliga bidrag för både hel- och deltidsbrandmän, bör istället övervägas att dra in de statliga bidragen för kommunernas personalkostnader vid deltidsbrandmännens utbildning.

6.4.6 Sotningsutbildningen

Utredningens förslag:

Efter det att statsmakterna tagit ställning till sotningsverksamhetens framtida utformning, bör ett uppdrag ges till en genomförandekommitté att, tillsammans med Räddningsverket och Skolverket, utreda konsekvenserna för skorstensfejarutbildningen samt att lämna förslag till framtida huvudmannaskap, organisation, omfattning och finansiering.

Sotningsutredningens två alternativa förslag (SOU 1998:45, Sotning i framtiden) påverkar Räddningsverkets yrkesutbildning för skorstensfejarna. Förslagen innebär i korthet följande.

I det modifierade systemet har kommunen fortsatt ansvar för sotning och kontroll. Valfrihet för fastighetsägaren införs efter kontakt med berörd kommun och den som har kompetens att utföra sysslan medges dessutom att själv utföra sysslan. I det av utredningen förordade förslaget tas monopolet bort och ansvaret för sotning och kontroll återförs från kommunen till fastighetsägaren.

Sotningsutredningen har i sitt betänkande behandlat utbildningen och utredningen konstaterar att man valt att lösa frågan inom ramen för nuvarande utbildningssystem. Utredningen har inte ansett att det ingått i uppdraget att pröva frågor om huvudmannaskap, finansiering och andra mer grundläggande frågor angående utbildningen, utan hänvisar i dessa delar till Räddningsverksutredningen.

Gemensamt för de båda förslagen är att anställningskravet för att få påbörja utbildningen tas bort. Vidare ska Räddningsverket utarbeta planer för den utbildning som ska krävas och säkra att det finns tillgång till utbildningsplatser.

Vi kan, efter genomgång av utredningens förslag och diskussioner med Räddningsverket, konstatera att båda alternativen får konsekvenser för Räddningsverkets utbildning.

Den grundläggande frågan är om det ska anses vara ett statligt åtagande eller inte att ansvara för den grundläggande yrkesutbildningen av skorstenfejare. Mot bakgrund av de principer som gäller för yrkesutbildning, de principer för det offentliga åtagandet som vi valt samt att det är frågan om en relativt liten omfattning och en specialiserad utbildning, anser vi att det bör vara ett offentligt åtagande att ansvara för den grundläggande yrkesutbildningen, på samma sätt som för många andra yrkesutbildningar. Däremot kan man överväga om utbildningen borde inordnas i det allmänna utbildningsväsendet, även om den genomförs på Räddningsverkets skola i Rosersberg. Motivet för detta skulle vara att denna yrkesutbildning inte skiljer sig från annan yrkesutbildning och därför borde omfattas av samma regelverk, finansiering m.m. Att den dock skulle bedrivas på Räddningsverkets skola i Rosersberg motiveras av att det är en liten och specialiserad utbildning samt att skolan har erforderlig kompetens och erforderliga utbildningsanordningar.

Om anställningskravet tas bort, krävs att man ser över uppläggningen och innehållet i utbildningen, eftersom nuvarande system bygger på att man växlar mellan utbildning och praktik under tre år. Frågan om att förändra utbildningen och hur praktiken ska tillgodoses måste då prövas, liksom hur eleverna ska finansiera studierna.

Fort- och vidareutbildningens villkor förändras också. Vid ett genomförande av något av Sotningsutredningens förslag, bör denna typ av utbildning helt och hållet avgiftsfinansieras samt styras av marknadens behov.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att konsekvenserna för utbildningen blir omfattande. Samtidigt finner vi att det inte är meningsfullt att nu utreda och föreslå förändringar, så länge som statsmakternas ställningstagande till principfrågan inte föreligger. Vi föreslår därför att först bör statsmakterna ta ställning till principfrågan om sotningsmonopolets framtid och därefter, när detta föreligger, bör ett uppdrag ges till en genomförandekommitté att, tillsammans med Räddningsverket och Skolverket, utreda konsekvenserna för skorstensfejarutbildningen.

6.5 Tillsyn

Med *uppföljning* menar vi kontinuerlig registrering och bedömning i efterhand av uppgifter om genomförande, prestationer och utfall. *Utvärdering* innebär en noggrann efterhandsbedömning av genomförande, slutprestationer och utfall. *Tillsyn* är ansvariga kommunala och statliga myndigheters uppföljning och utvärdering i syfte att tillse att berörda aktörer utfört de uppgifter de enligt lagar och förordningar är skyldiga att utföra.

Som vi ser det kan myndigheterna ibland få tillräcklig information från uppföljning för att göra en tillsyn, alltså för att se efter att författningar följs. Om reglerna formuleras så att vissa mål ska uppfyllas behövs en utvärdering för att göra tillsynen.

I dag är räddningstjänstlagstiftningen i visa delar alltför detaljreglerad, men vi anser att den bör förändras så att den mer korresponderar med den mål- och resultatstyrning som statsmakterna eftersträvar. Detta innebär att mer utvärdering behövs för att klara tillsynen.

Inom räddningstjänst gör kommunerna tillsyn genom brandsyn och genom s.k. §43-tillsyn. §43-tillsynen har ännu inte riktigt funnit sina former, men brandsynen har funnits länge. Den har tidigare mest bestått av stickprov, där brandsyneförrättaren gått runt och sett till att skyltar av rätt utformning sitter på rätt ställen, att dörrar inte är blockerade m.m. På senare år har dock synen utvecklats till att utgöra en genomgång av planering och organisation m.m., där stickproven kompletterar genomgången. Detta är en bra utveckling, anser utredningen. Kommunen gör även tillsyn enligt andra lagstiftningar än räddningstjänstlagstiftningen, ofta mot samma objekt. Ur objektens synpunkt är det givetvis önskvärt att kommunen gör en samlad tillsyn, där kommunala tjänstemän som utför tillsyn enligt olika lagstiftningar i så stor utsträckning som möjligt samverkar. Detta är även till fördel för kommunen som får en mer samlad bild av risker vid olika objekt, som en grund för kommunens arbete med riskhantering. Vi återkommer till frågor om kommunernas tillsyn i följande avsnitt.

Länsstyrelserna ska göra en samlad tillsyn av kommunernas arbete för hälsa och säkerhet, däri ingår tillsynen enligt räddningstjänstlagen. Den sistnämnda tillsynen har hittills främst gjorts utifrån kommunernas egna räddningstjänstplaner. Vi anser detta förhållande något märkligt. Kommunen bör själv följa upp/utvärdera gentemot sina dokument medan den statliga tillsynen bör utgå från författningar, menar vi. Vi återkommer också till detta i följande avsnitt.

Räddningsverkets roll i sammanhanget är att tillse att länsstyrelserna sköter sitt arbete enligt räddningstjänstlagtiftningen och att stödja dem i detta arbete. Räddningsverket ska också ha en samlad bild av läget inom den kommunala räddningstjänsten. Räddningsverkets roll är inte tydlig enligt nuvarande lagar och regler och vi föreslår att den ska förtydligas samt att rollspelet mellan Räddningsverket och länsstyrelserna ska förtydligas. Vi återkommer till förslag i dessa avseenden.

Regeringen har överlämnat två ärenden till utredningen som berör tillsynsverksamheten. Räddningsverket har 1997-08-12 redovisat Utvecklingen av tillsynsverksamheten inom området Särskilda risker och framtagandet av ett åtgärdsprogram (dnr 200-1442-1997) samt 1997-06-25 Kommunal räddningstjänst - en lägesredovisning (dnr 159-1874-1997). I våra överväganden har vi beaktat de förslag som framförs. Vi tillstyrker inriktningen i de båda rapporterna.

6.5.1 Kommunernas tillsyn

Utredningens förslag:

I samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen bör sambandet mellan räddningstjänstlagen, plan- och bygglagen och naturresurslagen ses över. Även de föreskrifter och allmänna råd som utges i samband med lagarna bör korrespondera med varandra. Bl.a. kan övervägas att ställa krav på brandskyddsdokumentation såväl i byggskedet (som anges i tillämpningsföreskrifterna till plan- och bygglagen) som när byggnaden är färdig och en verksamhet finns där (vilket inte krävs i föreskrifter eller allmänna råd till räddningstjänstlagen).

Brandsyn

Inledningsvis vill vi framföra att vi anser att inriktningen vid kommunens tillsyn av ägares/innehavares åtgärder bör vara att bevaka åtgärder för att skydda enskilda människor, miljön och andra samhälleliga intressen/värden.

Under senare år har själva formerna för brandsynen utvecklats från att utföras i form av rundvandringar med kontroll av mer detaljkaraktär (skyltning, dörrstängningsfunktioner, täta genomföringar i brandcellsgränser m.m.) till att mer utföras i form av en helhetssyn som bygger på objektsägares/innehavares medverkan till större del. Tidigare var tekniken det viktigaste att kontrollera medan människan och organisationen nu står alltmer i fokus. Brandsyneförrättaren kontrollerar i dag i större omfattning organisation, utbildning, utrymningsstrategi, förväntade brandförlopp och brandskyddsbegänsningar.

I förlängningen kan man tänka sig en modell där brandsynen är en kontroll av att ägare/innehavare utfört sin internkontroll vad avser brand och att brandsyneförrättaren därefter gör bedömningen hur omfattande en eventuell stickprovskontroll på objektet bör bli.

Utredningen anser att den beskrivna utvecklingen är önskvärd och att den bör få stöd i den nya räddningstjänstlagstiftning, som kommer att utarbetas.

En konfliktsituation som många kommuner brottas med är *byggskedet kontra brandsynen*. Enligt det gamla bygglovsförfarandet var räddningstjänsten oftast delaktiga vid byggnadsnämndens handläggning av bygglov och yttrade sig också till byggnadsnämnden vad gäller brandteknisk dimensionering och de krav på brandskydd som kunde ställas i bygglovskedet. Detta förde med sig att räddningstjänsten, när byggnaden eller anläggningen togs i bruk eller i samband med slutbesiktningen, i samarbete med byggnadsnämnden följde upp att ställda brandskyddskrav i samband med bygglov blivit uppfyllda. Därefter sparades dokumentationen av räddningstjänsten för att användas som underlag vid kommande brandsyn. Så här fungerade det i de flesta kommuner och övergången mellan byggskedet och brukarskedet var naturligt.

I dag har de flesta kommunerna inte hittat former för övergången som tillräckligt bevakar räddningstjänstens ansvarsområde. I vissa kommuner är räddningstjänsten inte i kontakt med objekten förrän det är dags att utöva brandsyn och i vissa fall är det problem med att fånga upp de nya brandsyneobjekten. Den brandskyddsdokumentation byggherren ska ha upprättat i samband med byggskedet får ofta inte räddningstjänsten del av. I de fall dokumentation kommer räddningstjänsten till del är den ett utmärkt underlag att utgå från vid brandsyn. Av brandskyddsdokumentationen framgår förutsättningarna för utförandet av brandskyddet och brandskyddets utformning som ingående byggnadsdelars brandtekniska klasser, brandcellindelning, utrymningsstrategi, brandtekniska installationer, plan för kontroll och underhåll m.m.

Vad gäller befintlig bebyggelse finns inte i dag något uttalat krav på att brandskyddsdokumentation avseende byggnadstekniskt eller verksamhetsanknutet brandskydd ska upprättas av ägare eller innehavare. Däremot har ägaren/innehavaren ansvaret för att det hålls en skälig brandskyddsnivå inom byggnaden eller anläggningen. Det borde, som ett stöd för den löpande interna tillsynen och underhållet, underlätta för objektsföreträdare om någon form av samlad dokumentation fanns för objektets brandskydd. En sådan dokumentation ska enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter finnas under byggtiden.

Objekt med publik verksamhet, vård, hotell eller större industri, behöver inte i dag ha en formellt brandskyddsansvarig. Under byggtiden finns dock en kvalitetsansvarig, som även är brandskyddsansvarig enligt Boverkets tillämpningsföreskrifter till plan- och bygglagen.

I samband med översynen av räddningstjänstlagstiftningen bör sambandet mellan räddningstjänstlagen samt plan- och bygglagen och naturresurslagen ses över.

I det sammanhanget bör Räddningsverket överväga att ge ut ett allmänt råd till §41 i räddningstjänstlagen, som anger att objekt med publik verksamhet, vård, hotell eller större industri bör hålla brandskyddsdokumentation avseende byggnads brandskydd och verksamhetens brandskydd. Det bör även anges att en formellt brandskyddsansvarig ska finnas på dessa typer av objekt.

I staten arbetar många olika myndigheter med olycksförebyggande arbete enligt olika lagstiftningar. På kommunal nivå arbetar på motsvarande sätt olika kommunala nämnder/förvaltningar med det olycksförebyggande arbetet enligt olika lagstiftningar. Vi anser att kommunerna bör överväga om de kommunala räddningsnämnderna/räddningstjänsterna bör få motsvarande roll inom kommunerna som utredningen föreslår att Räddningsverket ska få på statlig nivå. Detta innebär att de bör ha det sammanhållande ansvaret för området Skydd mot olyckor. Med detta menar vi att nämnden/förvaltningen ska vara samlande och pådrivande när det gäller arbetet i förskedena. Den bör ha ansvar för att dels uppmärksamma oklara ansvarsförhållanden inom området Skydd mot olyckor och att för kommunledningen påtala dem, dels för sådant inom området som inte ankommer på någon annan.

Det bör även övervägas om brandsynen kan utvecklas till att mer bli en "olyckssyn" på objektet och behandla mer än brandförebyggande åtgärder.

Tillsyn enligt §43, räddningstjänstlagen

43§ räddningstjänstlagen avser anläggningar, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse ska orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Anläggningens ägare eller innehavare är då skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador.

S.k. §43-tillsyn fungerar för närvarande inte alls tillfredsställande. Räddningstjänstlagen och föreskrifterna är inte en tillräckligt tydlig grund för tillsynsverksamheten. Det är bl.a. problem med definitionen av §43-anläggnignar. Olika kommuner har olika definitioner. Berörda myndigheter samordnar sig inte m.m. Dessa problem har bl.a. uppmärksammats av regeringen, som givit Räddningsverket i uppdrag att genomföra ett utvecklingsprogram för tillsyn av §43-anläggningar.

6.5.2 Länsstyrelsernas tillsyn

Utredningens bedömning:

Räddningstjänstplanerna eller räddningstjänstdokumentationen är kommunens dokument för sin planering av den kommunala räddningstjänsten. Ansvaret för att följa upp och utvärdera att de efterlevs ligger helt på kommunen.

Den statliga tillsynen ska garantera att kommunerna i sin planering uppfyller statligt fastställda krav på verksamheten.

Länsstyrelserna ska företräda staten på ett samlat sätt gentemot kommunerna när det gäller tillsyn.

I frågor där länsstyrelsens kompetens inte är tillräcklig bör Räddningsverket eller andra centrala myndigheter lämna stöd genom sin spetskompetens.

Samverkan mellan länen bör utvecklas ytterligare.

Utredningens förslag:

Regeringens nuvarande möjlighet, enligt 24§ räddningstjänstlagen, att på framställning från Räddningsverket fatta beslut om en ändring av räddningstjänstplaner bör tas bort.

Den statliga tillsynen av kommunal räddningstjänst sker i dag ofta utifrån den av kommunen antagna räddningstjänstplaner. Såväl när det gäller samråd kring räddningstjänstplaner som tillsyn är lagstiftningen otydlig. Både Räddningsverket och länsstyrelser ska yttra sig över räddningstjänstsplaner. Både Räddningsverket och länsstyrelserna har ett ansvar för tillsynen över den kommunala räddningstjänsten. Detta skapar ett dubbelarbete från statens sida och för kommunen blir de statliga kraven otydliga.

Vi menar att räddningstjänstplanerna är kommunernas dokument för sin planering av den kommunala räddningstjänsten. Det är rimligt att kommunen följer upp sina egna beslut själv. Om

räddningstjänstplanerna ska sändas på remiss till staten bör staten representeras av länsstyrelserna. Regeringens nuvarande möjlighet, enligt 24§ räddningstjänstlagen, att på framställning från Räddningsverket fatta beslut om en ändring av räddningstjänstplaner bör tas bort. Vi anser nämligen att nuvarande ordning strider mot våra principer som säger att uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom bör ligga på kommunen samt beslut om och utförande av en uppgift bör inte ligga på högre organisatorisk nivå än nödvändigt i förhållande till de direkt berörda. Den statliga tillsynen ska garantera att kommuner i sin planering uppfyller statliga mål för verksamheten, eftersom vi anser att det är ett statligt ansvar att nationella mål för trygghet, säkerhet och välfärd säkerställs. De nuvarande nationella målen är dock inte tydliga. Utredningen redovisar exempel på hur de kan utvecklas, se avsnitt 4.1.1.

Planerna är detaljerade vad gäller tekniska behov. SRV och Kommunförbundet är överens om att mål- och resultatprojekt ska bli grund för nya generationens räddningstjänstplaner. Detta synsätt instämmer utredningen i. I den författningsöversyn som utredningen föreslår ska initieras bör kraven på räddningstjänstplanerna formuleras utifrån synsättet att målen för verksamheten och inte tekniska detaljregler ska vara styrande.

Länsstyrelsens tillsyn mot kommunerna riktar sig ofta mot räddningsnämnden eller motsvarande. Länsstyrelsens tillsyn bedrivs som regelbunden tillsyn, där kommunerna besöks exempelvis vart tredje år, som tillsynsbesök i samband med problem och inte minst genom utbildningar, övningar, löpande kontakter m.m.

I allmänhet ses tillsyn enligt räddningstjänstlagen i ett alltför snävt perspektiv. Uppmärksamheten fokuserar i alltför hög grad på själva tillsynsbesöket, dagordningen och protokollet. Länsstyrelsens bild av de förhållanden som är föremål för tillsyn grundas i stor utsträckning också på information i form av dagliga underhandskontakter i specifika frågor, genom utbildnings- och övningsinsatser, inom ramen för de regionala räddningstjänstråden verksamhet samt inom länsstyrelsens tvärsektoriella verksamhet i fråga om fysisk planering, tillsyn inom miljöskyddets område m.m. Resultaten av denna verksamhet har en större inverkan på räddningstjänstens beredskap än tillsynsbesöken.

Länsstyrelserna bör företräda staten på ett samlat sätt gentemot kommunerna när det gäller tillsyn. Förutom räddningstjänstlagstiftningens egna intressen bör länsstyrelsen också

beakta andra viktiga intressen som påverkar kravet på räddningstjänsten, exempelvis miljö- och planfrågor i den aktuella kommunen.

I frågor där länsstyrelsens kompetens inte är tillräcklig bör Räddningsverket ge stöd genom en spetskompetens som verket ska ha. Denna ordning tillämpas även gentemot Naturvårdsverket, Livsmedelsverket m.fl. sektorsmyndigheter. Genom denna ansvarsfördelning finns bättre förutsättningar för att de förvaltningsmässiga mål som regeringen ställt upp som effektivitet, närhetsprincipen och dialog mellan stat och kommun kan nås.

Samtidigt som länsstyrelsen inom sig bör samarbeta allt mer för att få tillräcklig kompetens vid tillsyn enligt räddningstjänstlagstiftningen bör också samverkan mellan länsstyrelser utvecklas. Kommunerna samverkar alltmer, ibland över länsgränser, t.ex. Bergslagens räddningstjänstförbund, som har kommuner från både Örebro och Värmlands län. Det bör också övervägas om en specialisering ska mellan länsstyrelserna.

6.5.3 Räddningsverkets tillsyn

Utredningens förslag:

Räddningsverket bör med utgångpunkt i de föreslagna effektmålen för området Skydd mot olyckor ha ansvar för att för regeringen presentera en nationell bild av räddningstjänsten i Sverige, såväl den kommunala som den statliga.

Verket bör även ha ansvar för uppföljning/utvärdering av länsstyrelserna och för stöd åt länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet.

Räddningsverket har i dag en central tillsyn över räddningstjänsten samt tillsyn över den del av den statliga räddningstjänsten som avser räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp. Verket har också ansvar för att utöva tillsyn över samordningen av den statliga räddningstjänsten.

Utredningen anser att ansvaret bör förändras till att avse ett ansvar för att ha en nationell bild av räddningstjänsten i Sverige, såväl den

kommunala som den statliga, samt uppföljning/utvärdering av länsstyrelserna och stöd åt länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet. Dessutom bör ansvaret för tillsyn över den del av den statliga räddningstjänsten som avser räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen m.m. samt tillsynen över samordningen av den statliga räddningstjänsten vara kvar.

Räddningsverket håller för närvarande på att utarbeta en policy för tillsynsverksamheten. Enligt denna ska Räddningsverket genomföra så kallade tillsynsbesök hos samtliga länsstyrelser vartannat år, vilket utredningen anser vara rimligt.

Verket bör, som tidigare nämnts, ha en spetskompets i vissa frågor. Inom ramen för denna roll bör representanter för Räddningsverket delta som experter i vissa av länsstyrelsernas tillsynsbesök på kommunerna, om länsstyrelserna begär det.

Räddningsverkets uppgift bör vara att ta fram metoder och modeller för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, följa upp och utvärdera länsstyrelsernas arbete med att bl.a. utöva tillsyn över kommunerna och samla in uppgifter om räddningstjänsten. Dessa uppgifter ska sedan sammanställas av Räddningsverket för att tillsammans med andra uppgifter, t.ex. statistik om räddningsinsatser, bearbetas och analyseras. Detta ska sedan utgöra underlag för att till regeringen årligen redovisa den kommunala räddningstjänstens förmåga och för att göra en bedömning av om de nationella målen uppfylles.

Ovanstående uppgift är dock relativt svår att utföra i dag eftersom de nationella mål som finns är mycket allmänt formulerade och inte nedbrutna till olika nivåer. Det går knappast att utvärdera en verksamhet mot dessa mål. Dessutom har Räddningsverket hittills inte byggt upp någon egentlig analysfunktion. Lägg till detta att statistiken hittills varit mycket bristfällig och utredningen drar slutsatsen att inom detta område finns en betydande utvecklingspotential.

Utredningen har dock förslag till hur målen kan utvecklas, se avsnitt 4.1.1. Vi menar även att Räddningsverket behöver bygga upp en analysfunktion, se avsnitt 6.1.2. Vi har också noterat att Räddningsverket ansträngningar för att få in en godtagbar statistik om räddningsinsatser har nått vissa resultat.

6.5.4 Samverkan mellan tillsynsansvariga

Utredningens förslag:

Studera de norska internkontrollföreskrifterna om arbetsmiljö m.m. i syfte att utveckla samarbetet mellan myndigheterna och motsvarande kommunala förvaltningar.

EU:s Seveso-direktiv har i Sverige fått genomslag i flera lagar, arbetsmiljölagen, lagen om kemiska produkter, räddningstjänstlagen samt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Syftet med direktivet är i första hand att stora kemikalieolyckor ska förebyggas. I andra hand är syftet att skadorna ska begränsas om en olycka ändå inträffar. Detta innebär att det först och främst gäller att se till att anläggningarna är säkert projekterade, konstruerade och byggda samt att de kontrolleras och underhålls väl och att företagets säkerhetsarbete fungerar bra. Samtliga berörda centrala myndigheter, dvs. Arbetarskyddsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen måste ta ställning till frågor om anläggningens säkerhet, karaktären på de risker den medför samt vilka konsekvenser olika händelser i anläggningen kan få. För att på bästa sätt använda myndigheternas kompetens och för att undvika dubbelarbete behövs samordning vid tillsynen. Det vore även önskvärt med samordning inom kommunal tillsyn utifrån andra aspekter.

Vad gäller internkontroll av arbetsmiljö och vid större arbetsplatser utförs de i Norge med stöd av internkontrollföreskrifter från år 1997. De rör både systematisk uppföljning av krav utifrån arbeidsmiljöloven, foureningsloven, brann- og eksplosjonslovgivningen, produktkontrolloven, sivilforsvarsloven og lov om elektriske anlegg og elektrisk utstyr. I Norge har fyra departement samarbetat för att enas om denna föreskrift. Detta borde studeras i syfte att se om vi kunde göra på ett liknande sätt för att få fram ett större samarbete och en enad syn från myndigheternas och motsvarande kommunala förvaltningars sida. Erfarenheterna från Norge kunde kanske bl.a. utveckla den samverkan som företrädare för Arbetarskyddsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen inlett och som medfört att ett antal projekt initierats, bl.a. försök med gemensamma inspektioner (tillsynssamverkan).

6.6 Riskhantering

Utredningens bedömning:

Räddningsverket ska vara samlande och pådrivande inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor, särskilt i förskedena. I samband med denna uppgift kommer arbetet med riskhantering att vara viktigt.

Räddningsverket ska vara samlande och pådrivande i arbetet med att vidta åtgärder som förhindrar olyckor, att vidta skyddsåtgärder samt att förbereda räddningsinsatser. Inom detta förebyggande område arbetar, som vi tidigare konstaterat, många olika myndigheter, med stöd av olika lagstiftningar. Samtidigt tror vi att det är önskvärt med ett sammanhållande ansvar för en myndighet.

Vi anser att verket i sitt arbete särskilt ska

- i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning av risker, säkerhet och förmåga att begränsa olyckor,
- sprida kunskaper om risk- och olycksforskning samt genom uppföljning och utvärdering belysa olycksutveckling och samhällskonsekvenser,
- bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella samarbetet inom området och medverka med expertkunskaper.

Vi ser riskhantering som ett systematiskt sätt att arbeta med risker på. Man kan se riskhantering som ett arbetssätt inom var och en av skedena eller inom hela området Skydd mot olyckor.

Utifrån vårt synsätt på Räddningsverkets ansvar och uppgifter anser vi att Räddningsverket bör ha följande ansvar inom arbetet med riskhantering. Vi går här igenom riskhantering utifrån *en* modell, se följande figur, behandlar de olika delarna och kommenterar vilken roll vi anser Räddningsverket bör ha i respektive del.

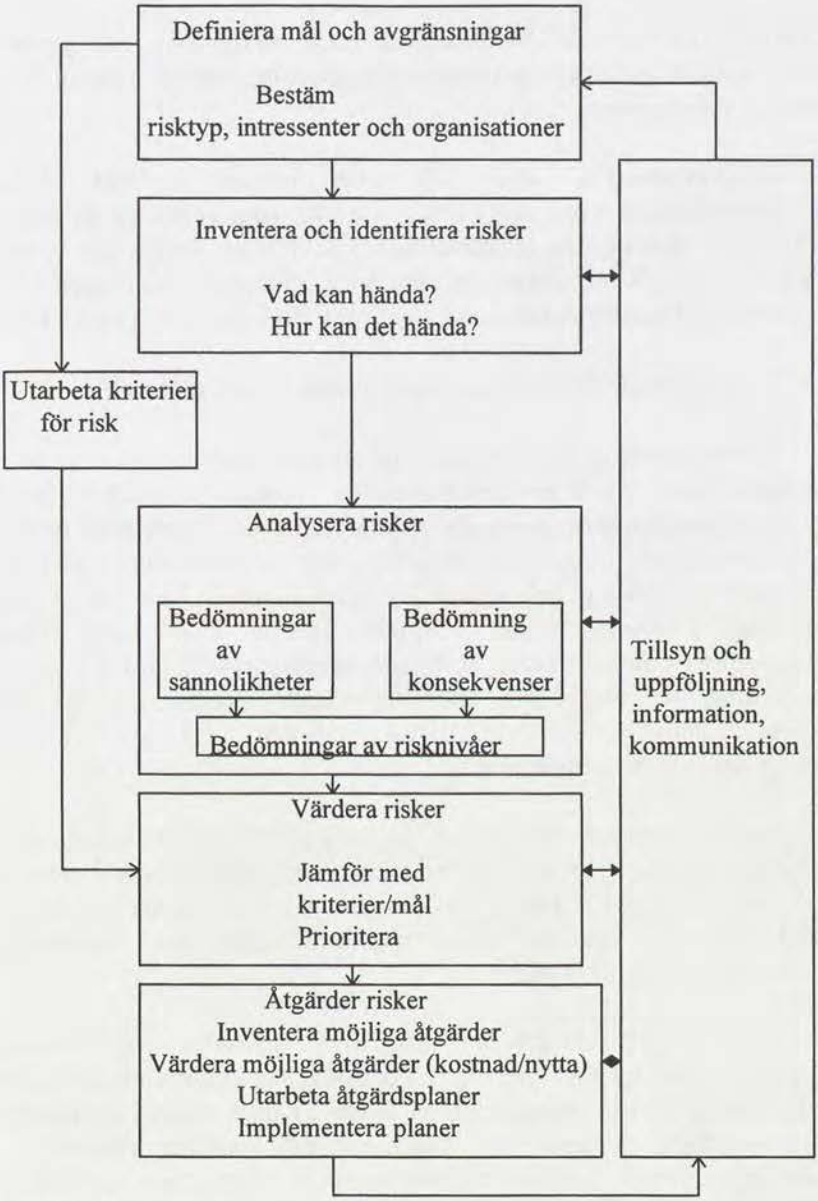


Fig. 5 Riskhantering

Räddningsverkets övergripande ansvar inom riskhantering

Verket ska ha en samordnande och stödjande roll gentemot sektorsmyndigheterna och genom vägledning stödja regionala och lokala myndigheter.

Räddningsverket ska enligt sin instruktion bl.a. bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet samt verka för att åtgärder vidtas för att skydda medborgarna och för att förebygga olyckor. Verket ska även enligt instruktionen inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser och katastrofer i Sverige samt i andra länder.

Vi anser att ovanstående ansvar bör vara kvar och utvecklas.

I ovanstående uppgift bör det ingå att aktivt medverka i eller initiera *framtidsstudier* och *omvärldsanalyser*. Verket bör också bevaka *internationellt arbete* avseende riskhantering och bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella samarbetet inom området. *Forskning och utveckling* inom området ska verket också initiera. Eftersom verket kommer in på andra myndigheters verksamhetsområden krävs en bra samverkan. De åtgärder i form av forskning och utveckling, mer omfattande initiativ när det gäller framtidsstudier och omvärldsanalyser m.m. bör göras i samverkan med andra berörda myndigheter.

Räddningsverket har redan en *delegation för samordning av riskfrågor*, vilket vi anser vara en viktigt uppgift för myndigheten. Den bör vara ett lämpligt forum för samverkan, för att sprida kunskap och goda exempel avseende riskhantering m.m. mellan olika myndigheter, kommuner samt näringslivet.

I det övergripande arbetet ingår också *implementering*. Kunskaper om riskhantering, dess verktyg och metoder ska kontinuerligt överföras till brukare i stat, kommun och näringsliv. Kunskap om riskutveckling och skyddsmöjligheter ska överföras till enskilda människor. I samverkan med andra myndigheter är detta en uppgift för Räddningsverket.

Räddningsverket ska främst vända sig till länsstyrelser i deras egenskap av tillsynsmyndighet av den kommunala räddningstjänsten, till kommunen som ansvarig för bl.a. samhällsplanering och

räddningstjänsten (inkl. tillsyn) samt till enskilda i den mån ansvaret inte åvilar annan myndighet enligt annan lagstiftning.

Målformulering och avgränsning

Förmågan att formulera klara mål för riskhanteringen behöver förbättras. Räddningsverket bör initiera arbete i syfte att få fram underlag för detta. Sociotekniska system som ska riskhanteras behöver struktureras för att man ska kunna visa vilka samband och processer som leder till olyckor. Högskolan i Karlstad arbetar med sådana forskningsprojekt åt Räddningsverket

Vi menar att ovanstående är viktiga uppgifter för Räddningsverket. I detta sammanhang bör verket även arbeta med att *samla in och sprida goda exempel* från andra myndigheter och sektorer.

Inventering och identifiering

Utveckling av generella *verktyg för identifiering, beskrivning och uppföljning* av kommuners riksbilder behövs. *Presentation* av risker och objekt där särskilda skyddskrav behövs ska kunna ske på nationell, regional och kommunal nivå. Här kan geografiska informationssystem (GIS) samt informationssystem som kan samla in, lagra och bearbeta geografiska data, användas.

Räddningsverket bör ha ett ansvar för ovanstående inom sitt verksamhetsområde. I detta sammanhang vill vi erinra om vikten av data från riskzonkartor över områden med risk för översvämningar eller skred. Vi anser att det är viktigt att Räddningsverket inte enbart initierar ett sådant arbete genom beställningar av SMHI och SGI och ser till att data kommer kommunerna till del. Räddningsverket bör också *genom information och utbildning stödja kommunerna* så de kan använda dessa uppgifter i sitt riskhanteringsarbete.

Analys av risker

Verket ska utveckla *statistik* som stöd för såväl räddningstjänstens planering, uppföljning och utvärdering som för verkets riskhantering.

I detta sammanhang vill utredningen påpeka vikten av att Räddningsverket har en *analysverksamhet*, som drar slutsatser av data som samlas in, sprider dessa kunskaper till berörda och låter det bli ett

underlag för eventuell kompletterande datainsamlingar eller forskning. Data behöver även analyseras för att ligga till grund för inriktningen av arbetet inom Skydd mot olyckor och för att inrikta tillsynen.

Värdering av risker

Detta innebär att en beräknad eller på annat sätt bedömd risk ska vägas mot enskilda individers och samhällsrepresentanters upplevelse av den aktuella risken. Detta är till stor del en uppgift för politiska beslutsfattare. Det är viktigt att de kan få underlag där risker och kostnader för att begränsa dem tydliggörs.

Räddningsverket bör, i samråd med andra berörda myndigheter, utvecklas metoder för en gemensam syn på riskers storlek, dvs. metoder för att kunna jämföra olika typer av risker med varandra

Riskreducerande åtgärder

Detta innebär att se på *effekter av och kostnader för olika åtgärder in förskedena.*

Uppföljning/utvärdering

Efter utfört arbete behöver *nyttan* av utfört arbete kunna visas, *erfarenheter* dras m.m. Detta är en uppgift för alla dem som arbetar med riskhantering. Metoder för att kommunicera risker mellan olika aktörer behöver också utvecklas.

FoU inom området

Riskhantering har under 1990-talet fått en alltmer dominerande roll i Räddningsverkets verksamhet.

FoU inom brandteknik, risker kopplade till hälsa och miljö samt samhällets säkerhet och sårbarhet bedrivs inom flera discipliner och ännu fler institutioner. Samverkan inom området behöver utvecklas. Initiativ har tagits för att skapa sådan men det har av olika skäl inte varit genomförbart. Räddningsverket har för avsikt att även inrätta en professur i riskhantering, med särskild inriktning på olycksreducerande åtgärder och deras effekter. Den planerade professuren inom riskhantering bör utgöra ett komplement till de professurer i landet som arbetar med riskfrågor. Arbetsuppgifterna i den nya tjänsten bör även innebära omsättning av kunskap från andra discipliner för att driva FoU med inriktning på riskreducerande åtgärder inom samhällsplaneringens område, inklusive miljö, lagstiftning och samverkan mellan myndigheter och förvaltningar. Professorerna bör fungera i ett nätverk, som utgör den sammanhållande funktionen i ämnesområdet riskhantering.

6.7 Miljöarbetet

Utredningens förslag:

Räddningsverket bör ha ett särskilt ansvar för miljöfrågor inom sektorn.

Räddningstjänstlagen föreskriver att liv, egendom och miljö ska skyddas. Det arbete som under många år bedrivits inom t.ex. transport av farligt gods, storskalig kemikaliehantering, oljeskydd och kärnenergiberedskap, har också syftat till skydda och bevara miljön.

Räddningstjänstansvariga myndigheter har redan ett miljöansvar för sin verksamhet i samband med sitt vanliga arbete och i samband med räddningsinsatser. De miljöaspekter som är förknippade med deras verksamheter måste de i första hand själva ta ansvar för, t.ex. resurs- och energiförbrukning samt återvinning. Räddningsverkets möjligheter till påverkan är främst förknippad med deras räddningstjänstutbildning och övningsverksamhet.

Räddningsverkets miljöpåverkan kan inriktas mot de räddningstjänstansvarigas åtgärder mot olyckor, i den taktik och de metoder som de tillämpar vid räddningsinsatser samt i den uppföljning och återställning som sker efter olyckor och tillbud. Denna påverkan sker framför allt via Räddningsverkets utvecklings-, utbildnings- och tillsynsverksamhet.

Enligt Miljödepartementet bör ett antal myndighet tilldelas ett *särskilt ansvar för en ekologiskt hållbar utveckling*, ett så kallat sektorsansvar.

I det särskilda ansvaret för sektorsmyndigheterna ingår enligt miljövårdsberedningens förslag att:

- identifiera och kvantifiera den miljöpåverkan som verksamheten inom ansvarsområdet medför,
- utifrån de nationella målen sätta mål för hur verksamheten inom området ska bli ekologiskt hållbar,
- konkretisera behovet av åtgärder för att dessa mål ska nås och verka för att dess åtgärder genomförs,
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet, inklusive ansvara för att effekter på miljön av genomförda åtgärder följs,
- återrapportera till såväl aktörerna inom ansvarsområdet som regeringen.

Vissa av dessa uppgifter har Räddningsverket fått av regeringen, andra har man tolkat som ingående i sitt verksamhetsområde. Vi anser mot bakgrund av våra förslag om Räddningsverkets sammanhållande ansvar att Räddningsverket bör ha ett särskilt ansvar för en ekologiskt hållbar utveckling inom området Skydd mot olyckor.

Räddningsverket är också s.k. *pilotmyndighet,* som har i uppdrag att inleda utvecklingen av miljöledningssystem som ska integreras i den ordinarie verksamheten. Inom detta område har verket gjort en miljöutredning, tagit fram förslag till en miljöpolicy samt gjort en handlingsplan för fortsatt integration av miljöhänsyn i verksamheten.

6.8 Internationell verksamhet

Utredningens bedömning:

Tjänsteexport bör vara ett ansvar för respektive verksamhetsgren.

Utredningens förslag:

Internationell hjälpverksamhet bör vara en särskild verksamhetsgren.

Regeringen bör överväga att bemyndiga Räddningsverket att inom ramen för i regleringsbrevet angivna områden och upp till ett visst belopp, kunna genomföra internationella hjälpinsatser.

Enligt våra direktiv ska vi särskilt beakta behovet av eventuella förändringar inom verkets internationella verksamhet, bl.a. mot bakgrund av att Räddningsverket fått nya och utökade uppgifter inom området.

Den internationella verksamheten inom Räddningsverket kan grovt indelas i tre huvudgrupper:
- internationellt samarbete,
- tjänsteexport,
- internationella hjälpinsatser (katastrofhjälp, bistånd, återuppbyggnadsinsatser) m.m.

Efter genomgång av området kan vi konstatera att vad gäller internationellt samarbete så anser vi att det inte finns något särskilt att behandla.

Vi anser att tjänsteexport bör vara ett ansvar för respektive sakansvarig. Regelverket som styr myndigheterna är ett tillräckligt stöd. Däremot behövs en tydlig policy och interna regler.

Internationella hjälpinsatser

Räddningsverket har den 26 februari 1998 på uppdrag av regeringen redovisat ett program för utvecklingen av internationella hjälpinsatser

m.m. Rapporten har även utgjort underlag för Räddningsverksutredningens ställningstaganden.

Verksamheten har under senare år vuxit snabbt och Räddningsverket bedömer att denna utveckling kommer att fortsätta. Gränserna mellan de olika delarna (katastrofhjälp, bistånd och återuppbyggnadsinsatser) har blivit mer flytande och verksamheterna går in i varandra. Det är därför viktigt att man ser de internationella hjälpinsatserna som en integrerad verksamhet och inte som separata uppgifter.

I rapporten redovisar Räddningsverket omfattningen och inriktningen av verksamheten samt vissa samverkans-, organisations- och finansieringsfrågor. Dessutom tar man upp vissa frågor som rör personal- och materielförsörjning. Sammanfattningsvis föreslår Räddningsverket att den internationella och nationella samverkan och samordningen förbättras för att öka effektiviteten i de internationella insatserna. Vidare bör rekrytering, utbildning och materielförsörjningen anpassas till de enskilda projekten och förbättras.

Räddningsverksutredningen instämmer i stort med rapportens beskrivning och förslag som i huvudsak innebär. Vi vill dock lyfta fram följande frågor.

Inriktningen och omfattningen av verkets insatser styrs naturligtvis av behovet. Sida eller internationella hjälporgan efterfrågar olika typer av insatser och regeringen beslutar i varje enskilt fall. För att inte verksamheten ska vara enbart reaktiv och ad-hocmässig, borde Räddningsverket utveckla det redovisade programmet till en tydligare policy, som omfattar inom vilka områden Sverige ska erbjuda sina tjänster och därmed koncentrera sina insatser samt utveckla sin förmåga. I stället för att kunna bidra inom alla områden, bör Sverige koncentrera insatserna inom vissa områden och aktivt erbjuda dessa.

Ett annat område som vi vill ta upp är omfattningen av Räddningsverkets insatser, dvs. hur länge ska verket delta i olika insatser. Självklart styrs detta av behovet av vilken typ av insats det gäller, men statsmakterna bör ändå ha en uppfattning om hur långt insatserna ska sträcka sig, så att man inte mer eller mindre permanentar verksamheten.

Inom samverkansområdet, både nationellt och internationellt, finns också anledning att understödja Räddningsverkets förslag till fortsatt

arbete. Detta gäller inte minst samverkan mellan statliga myndigheter inom Sverige.

Verksamhetens omfattning och, i förhållande till Räddningsverkets övriga verksamhet, speciella karaktär gör att vi anser att den även fortsättningsvis bör utgöra en egen verksamhetsgren och därmed ansvarsmässigt lyftas fram inom verket. Även om integrationen mellan den nationella beredskapen och den internationella är viktig, kan det i förlängningen innebära att den även organisatoriskt utgör en egen funktion. Härigenom kan också verksamheten ges erforderlig stadga, stöd och rutiner.

Även utbildningsbehovet har uppmärksammats i rapporten. Med den stora spännvidd som finns i insatser varierar naturligtvis behoven och förutsättningarna för utbildning och förberedelser av personalen. Det finns dock, som framgår av rapporten, ett behov av att förbättra dessa delar och att utöka samarbetet med andra myndigheter.

Slutligen vill vi ta upp frågan om beslutsordningen i samband med internationella hjälpinsatser. För närvarande ska Räddningsverket ha beredskap och finansiera denna samt samverkan och uppföljning inom ordinarie anslag, medan de enskilda uppdragen avgiftsfinansieras. Regeringen fattar beslut om varje enskild insats och även om eventuella förlängningar.

Enligt vår uppfattning bör det övervägas om inte regeringen kan bemyndiga Räddningsverket att, inom ramen för i regleringsbrevet angivna områden och upp till en viss beloppsgräns eller omfattning, kunna genomföra insatser. Det samma bör gälla förlängning av uppdrag. Detta kan jämföras med Sida, som upp till 35 miljoner kr kan fatta beslut.

Inom ramen för verkets anslagsfinansierade verksamhet borde det vara möjligt att på observatörsbasis tidigt kunna delta i förberedelser och diskussioner med Sida eller internationella organisationer om tänkbara insatser.

6.9 Forskning och utveckling

6.9.1 Samordning

Utredningens bedömning:

Utredningen anser att det är angeläget
- att Räddningsverket fortsätter att förbättra rutinerna för samverkan med andra myndigheter/beställare.
- att kommunerna genom Kommunförbundet blir en tydligare behovs- och kravställare inom FoU.

Samordning av forskning

FoU inom detta verksamhetsområde är många gånger tvärvetenskaplig, vilket leder till behov av samverkan på både beställar- och utförarnivå. Forskare arbetar i nätverk, deltar i seminarier och konferenser som leder till att det är lättare att följa varandras forskning och hitta samarbetspartners. Samverkan är ofta en drivkraft för att kunna göra ett forskningsprojekt tvärvetenskapligt och mer omfattande samt därmed kunna söka forskningsmedel från flera intressenter/finansiärer.

Räddningsverket deltar i många samverkansgrupper. Det ger nya idéer och skapar möjligheter till samordning av projekt. Samverkansgrupperna fyller också en viktig funktion för att undvika omotiverad dubbelforskning eller upprepning av tidigare genomförd forskning. Det har framkommit synpunkter från olika håll på att Räddningsverket borde vara bättre på att informera och samordna sin forskning med andra beställare. Räddningsverket arbetar på att förbättra dessa rutiner.

Samordning av forskningsinformation

De flesta utförare är positiva till en samordning av forskningsinformation. Forskardagar och seminarier genomförs regelbundet av både uppdragsgivare och utförare. Detta ger möjlighet till att presentera aktuell forskning och skapar indirekt nätverk.

Högskoleverket har av regeringen fått i uppdrag att utveckla ett system för forskningsinformation på Internet, det s.k. Safari-projektet. Nätet ska underlätta för forskare att sprida information och göra det lättare för allmänhet och näringsliv att hitta information och kompetens.

FOA har av regeringen fått i uppdrag att vara sammanhållande för ett forskarnätverk inom olika hot- och riskområden. Arbetet med nätverket inriktas inledningsvis på de områden som är angivna i prop. 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Nätverket riktar sig till både beställare och utförare för spridning och utbyte av information. För etablering av nätverket kommer en webbplats på Internet att skapas. Räddningsverket borde bli en aktiv användare med att både sprida och utbyta information genom detta forskarnätverk.

Räddningsverket har ett eget system för att föra ut information om pågående och planerade projekt, RPA, Räddningsverkets projektadminstration. Man arbetar på att göra detta tillgängligt via sin hemsida. Även RIB innehåller sådan information.

Vi anser att Räddningsverket bör utforma sin forskningsinformation så att den fungerar tillsammans med och kan länkas till andra informationssystem.

6.9.2 Uppföljning/utvärdering

Utredningens bedömning:

Räddningsverket bör utveckla sin uppföljning och utvärdering av FoU-projekt.

De nationella målen för Räddningsverket bör vara styrande för FoU-planen. Det bör finnas tydliga kopplingar mellan FoU-verksamheten och de nationella målen. FoU ska vara ett av medlen för att nå de nationella målen inom området Skydd mot olyckor.

Uppföljning/utvärdering i detta avsnitt avses relateras till

- genomförande
- måluppfyllelse.

Räddningsverket har tidigare arbetat med uppföljning/utvärdering med avseende på genomförande. Detta har utvecklats och avser idag även mål enligt projektbeskrivning, resultatspridning mm. Räddningsverket arbetar vidare med att uppföljning/utvärdering ska genomföras systematiskt och även med inriktning på målen i forskningsprogrammet.

Det är svårt att mäta nyttan av ett forskningsprojekt. Det kan ta lång tid innan ett forskningsresultat återspeglas i t.ex. attitydförändringar i samhället. Många projekt utgör förstudier som kanske kommer att leda till ytterligare projekt. Inom Räddningsverkets verksamhetsområde är olyckan objektet för verksamheten. Att en olycka inträffar beror på många faktorer. Därför är det svårt att mäta om en minskning i en olyckstyp beror på vidtagna åtgärder som grundar sig på ett särskilt forskningsprojekt.

Det är svårt att mäta nyttan i de projekt som omformas till utbildningsmaterial och förmedlas som kunskap i olika utbildningar för att så småningom bidra till förändringar i samhället.

Eftersom det är svårt att i en utvärdering mäta nytta och effekt av projekt bör Räddningsverket lägga större kraft på kravuppfyllelse och målformulering i projektbeskrivningen. Krav och mål bör relateras till Räddningsverkets mål. Det är av stor betydelse att kontinuerligt följa upp arbetet under projektets framskridande och på det sättet påverka projektets inriktning så att syfte och mål uppfylls.

För att se hur FoU-verksamheten kommit verksamheten till godo behövs även uppföljning/utvärdering ämnesvis av nyttan av genomförda projekt.

Räddningsverket bör utveckla kraven i projektbeskrivningen

- så att problemställning, syfte och mål blir väl definierade i förhållande till uppsatta mål i forskningsprogrammet.
- på kontinuerlig uppföljning under projektets framåtskridande.
- så att utvärdering av resultat blir en del av projektet både när det gäller tilldelad tid, avsatta medel och innehåll.

6.9.3 Spridning/implementering

Utredningens bedömning:

Räddningsverket bör utveckla sin implementering av FoU-projekt.

Spridning av resultat sker via forskarnätverk, seminarier och konferenser m.m. Uppföljning av hur resultatet har omsatts i ökad kunskap, förändringar som påverkar arbetsmiljö, samhällets utveckling o.s.v. är svårt. Resultaten implementeras i samband med t.ex. undervisning. Någon övrig systematisk implementering förekommer inte. Implementering tar tid och kostar pengar. Det är inte vanligt att projektmedlen täcker kostnaderna för implementering.

Den projektansvarige har ansvar för att resultatet sprids. Många rapporter sprids till andra myndigheter och förvaltningar. Det är svårt att följa hur implementeringen sedan fortgår. Att resultat omsätts i kunskap och tillämpning som i sin tur medför förändringar i verksamheter och samhälle borde utgöra en självklar del i FoU-arbetet.

Forskning som Räddningsverket upphandlar via universitet/högskolor kommer till viss del till användning i utbildningen. Räddningsskolorna bör vara en viktig mottagare av forskningsresultat, som sedan omformas till utbildningsmaterial och sprids/implementeras i deras kurser.

Resultat från utvecklingsprojekt t.ex. spridningsmodeller i luft och vatten samt GIS-applikationer kommer till användning i myndigheters arbete. Andra utvecklingsprojekt är direkt tillämpade för räddningstjänstens arbetsuppgifter.

Många projekt utförs i samarbete med andra myndigheter vilket ger en naturlig spridning av resultat. Referens- och styrgrupper i anslutning till projekten får även som effekt att resultat både sprids och implementeras.

Implementering av resultat kostar både tid och pengar och är svårt att se effekter av. Projektbeskrivningen bör därför en plan för spridning

och implementering. Implementering av resultat bör bli en del av projektet både när det gäller tilldelad tid, medel och innehåll.

6.9.4 Initiering och genomförande av projekt

Utredningens bedömning:

Kopplingen mellan Räddningsverkets mål och FoU-projekten behöver göras tydligare.

Samhällets utveckling ställer nya krav på verksamheten. En av de största utmaningarna inom verksamhetsområdet de kommande åren är att åstadkomma ett "paradigmskifte" vad avser prioriteringen på skadebegränsande och olycksförebyggande verksamheter.

Förändringar i ansvarsområdet kan också innebära ett ökat kunskapsbehov, vilket initierar nya behov av FoU. En viktig uppgift för Räddningsverkets anställda är att ha ett brett kontaktnät för att fånga upp behov och idéer hos avnämnarna. Verkets egen personal ser behov av att höja myndighetens kompetens för att kunna svara mot uppkomna krav. Några utförare har uttryckt att beställarkompetensen skulle kunna vara bättre.

FoU ska utgöra ett medel för att uppnå Räddningsverkets nationella mål.

Forskningsplanen avstäms mot intressenter i olika konstellationer i form av delegationer, BRANDFORSK, kundgrupperingar, m.m.

Användarnas - den statliga och den kommunala räddningstjänstens - behov, måste tydligare påverka FoU-projektens innehåll.

7 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Enligt våra direktiv ska utredningen beakta möjligheterna till effektiviseringar och rationaliseringar samt redovisa ekonomiska konsekvenser av våra förslag.

Sammanfattningsvis kan förslagen, som har ekonomiska konsekvenser, delas in i följande grupper.

1. Förslag som innebär omfördelning mellan stat och kommun, men som inte medför krav på ytterligare resurser.

2. Förslag som innebär omfördelning inom statliga myndigheter, utan krav på ytterligare resurser.

3. Förslag som kan innebära besparingar för kommuner eller staten.

4. Förslag som kan innebära ökade utgifter för kommuner eller staten.

Sammantaget innebär våra förslag minskade utgifter eller utrymme för omprioriteringar inom den civila planeringsramen.

Förslag som innebär omfördelning mellan stat och kommun, men som inte medför krav på ytterligare resurser:

- förändringar i utbildningen för den kommunala räddningstjänsten (avsnitt 6.4)
- nationella och regionala förstärkningsresurser (avsnitt 4.3.2)
- tydligare kriterier för fördelning av resurser mellan stat och kommun vid
    - räddningscentraler och kommunala ledningsplatser (avsnitt6.3.5)
    - varningssystem (avsnitt 6.3.6)

- räddningstjänstmateriel för höjd beredskap (avsnitt 6.3.4)
- eftersökning av försvunna personer som operativ räddningsinsats och fjällräddningstjänst (avsnitt 4.3.1).
- kostnader för utrymning i samband med olyckor (avsnitt 4.5)

Ovanstående förslag bör samlat tas upp i förhandlingar mellan stat och kommun.

Förslag som innebär omfördelning mellan statliga myndigheter, utan krav på ytterligare resurser:

- befolkningsskyddet (6.3.3.)
- hemskydd (avsnitt 6.3.7)
- att statlig räddningstjänst får avropa andra statliga resurser (avsnitt 4.5)
- inhägnad av övergivna gruvhål (avsnitt 4.2.12)
- utbildning och hantering av civilpliktiga (avsnitt 6.4.3)

Förslag som kan innebära besparingar för kommun eller staten:

- fysiskt skydd (avsnitt 6.3.2)
- räddningstjänst under höjd beredskap (avsnitt 6.3.4)
- finansiering av den kommunala räddningstjänsten, inklusive tillsyn (avsnitt 4.5).

Förslag som kan innebära ökade utgifter för kommuner eller staten

- olycksförloppsutredningar (avsnitt 4.4.1).

8 Konsekvenser knutna till de generella direktiven

Redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

Enligt direktiven ska utredningen belysa regionalpolitiska konsekvenser av förslagen och särskilt beakta hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen.

Utredningens överväganden och förslag om det offentliga åtagandet samt om fördelningen mellan stat och kommun och inom staten kommer inte ha någon regionalpolitisk påverkan på sysselsättningen. Däremot kan våra förslag anses förbättra kvalitén och tillgängligheten på den offentliga servicen, eftersom de förändringar vi föreslår av huvudmannaskapet inom vissa delar av verksamhetsområdet motiveras av att de bör utföras av dem som bedriver närliggande verksamhet och så nära medborgarna som möjligt.

Vad gäller förslagen i betänkandets andra del, som behandlar Räddningsverket, kan konstateras att ett tiotal personer vid Räddningsverket i Karlstad berörs av förslaget att överföra ansvaret för bl.a. funktionen Befolkningsskydd till ÖCB respektive Boverket. Möjligheterna för de berörda att antingen erbjudas nya uppgifter inom Räddningsverket eller att följa med uppgifterna till ÖCB respektive Boverket, bedömer vi som goda. Utredningen bedömer därför att sysselsättningen inte påverkas av våra förslag i denna del.

Prövning av det offentliga åtagandet (dir. 1994:23)

Enligt direktiven ska varje utredning pröva det offentliga åtagandet, analysera effekterna av genomförd verksamhet, redovisa finansieringen av förslagen samt genomföra konsekvensanalyser av förslagen. Detta ska ske i den omfattning som är lämplig utifrån uppdragets särart. I detta sammanhang kan konstateras att utredningens del 1 behandlar uteslutande det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet.

Redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Direktiven föreskriver att de förslag som läggs fram ska föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen kan förväntas påverka kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen. Eventuella brister på jämställdhet inom området liksom en bedömning av hur eventuella hinder ska kunna undanröjas ska redovisas.

Generellt kan med anledning av dessa direktiv sägas att Räddningsverket, i likhet med andra statliga myndigheter, har upprättat en jämställdhetsplan för det interna arbetet inom verket med dessa frågor. Denna plan innehåller bl.a. de åtgärder Räddningsverket funnit lämpliga att vidta eller planerar att vidta för att förbättra jämställdheten inom verket och gäller följaktligen även för de verksamheter som påverkas av utredningens förslag.

Regeringen har noterat brister på jämställdhet inom de kommunala räddningskårerna och givit Räddningsverket i uppdrag att utreda vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra rekryteringen av kvinnor till den kommunala räddningstjänsten. Verket avrapporterade uppdraget till regeringen under våren 1997 (Brandman - och kvinna?, P30-194/97). Räddningsverket fick sedan regeringens uppdrag att vidta vissa åtgärder inom området. Som uppmärksammats i massmedia under de senaste månaderna har nu de första kvinnliga heltidsanställda brandmännen anställts.

Redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

På grund av uppdragets karaktär, nämligen att utreda mål och medel för Räddningsverket, finner utredningen det inte möjligt eller lämpligt att göra en redovisning av konsekvenser för brottsligheten m.m., eftersom utredningens förslag knappast kan ha någon påverkan inom detta område.

Kommittédirektiv

Mål och medel för Statens räddningsverk Dir. 1996:11

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillsättas med uppdrag att, mot bakgrund av bl.a. de förändrade uppgifter som Statens räddningsverk fått samt den ökade kommunaliseringen av delar av verksamheten, göra en översyn av myndighetens mål och medel. I uppdraget ingår även att utreda vilka av myndighetens verksamheter som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret samt att belysa möjligheterna till effektiviseringar och rationaliseringar. Ekonomiska konsekvenser av förslaget skall redovisas.

Räddningsverkets uppgifter förändras

Räddningsverket bildades år 1986. En ny räddningstjänstlag (1986:1102) trädde i kraft den 1 januari 1987. Denna lag innebar en samlad reglering av samhällets räddningstjänst och även en modernisering av räddningstjänstens utbildningsverksamhet.

Under senare delen av 1980-talet inriktades Räddningsverkets verksamhet mot en fortsatt utveckling av räddningstjänstutbildningen och på integrationen fred-krig inom metod-, teknik- och utbildningsområdena. En betydande del av utvecklingsverksamheten inriktades mot områdena transport av farligt gods, oljeskadeskydd beredskap mot kärnenergi- och kemikalieolyckor, tillämpningen av riskanalyser samt samordning mellan statlig och kommunal räddningstjänst.

Under 1990-talet har verksamheten präglats av internationaliseringen, t.ex. EU-samarbetet, genomförande av internationella civila humanitära katastrof- och räddningsinsatser samt det säkerhetsfrämjande arbetet i Central- och Östeuropa. Speciell vikt har också lagts vid säkerhet för anläggningar med särskilda risker och vid arbetet med att begränsa skador och förebygga olyckor. Vidare har införandet den 1 juli 1995 av lagen (1994:1720) om civilt försvar och ändringar i räddningstjänstlagen haft betydelse genom att kommuner nu fått ett ansvar för att organisera och planera för räddningstjänsten under höjd beredskap. Den statliga civilförsvarsorganisationen har avvecklats. Kommunerna har tagit över hanteringen av den statliga utrustningen för befolkningsskydd och räddningstjänst i krig.

Genom riksdagens beslut med anledning av 1996 års totalförsvarsproposition, Totalförsvar i förnyelse (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36) har de fastställts att principen om helhetssyn skall tillämpas. Innebörden är att en helhetssyn bör prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Detta innebär bl.a. att totalförsvarets resurser skall utformas också för att kunna medverka vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att kunna stärka förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället. För räddningstjänstområdet innebär detta, såvitt avser lagregleringen, inga förändringar av hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas.

Vidare har det i totalförsvarspropositionen framhållits att verkets uppgifter inom räddningstjänstområdet, i arbetet med förebyggande av olyckshändelser och i fråga om transporter av farligt gods, i fortsättningen bör inriktas på tillsyn, utvecklingsarbete och utbildning. Även samordningsuppgifterna på dessa områden kommer att vara betydelsefulla.

I totalförsvarspropositionen föreslås även nya uppgifter för Räddningsverket, såsom att ansvara för genomförandet av internationella katastrof- och räddningsinsatser samt att i sådana internationella sammanhang kunna ställa resurser till förfogande för den tidiga återuppbyggnadsfasen. Medverkan i utvecklingen av militär och civil samverkan i planering och utbildning för fredsfrämjande och humanitära insatser framhålls särskilt. Räddningsverket ska även ansvara för genomförandet av utbildningen till de civila beredskapsstyrkorna på räddningsskolorna.

I totalförsvarspropositionen konstaterar regeringen att frågan om en eventuell överföring av medel för skyddsrumsbyggande m.m. till kommunerna bör prövas. Vidare anges att regeringen har för avsikt att vidare studera möjligheterna att utveckla ett finansieringssystem som medför att statens kostnader för skyddsrumsbyggandet blir jämnare fördelade över tiden och mindre känsliga för förändringar i byggkonjunkturen än vad som är fallet med nuvarande system.

I propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) redovisas regeringens ambition för beredskapen mot dessa påfrestningar. Här framhålls att Räddningsverket skall göra särskilda satsningar på det förebyggande arbetet, vilket bl.a. innebär att en strategi för ett säkrare samhälle skall utvecklas. I detta sammanhang skall tillsyns- och miljöfrågorna tillmätas särskild vikt. Inom det förebyggande arbetet kommer kommunala riskanalyser utgöra en grund för ökade satsningar för att dels minska antalet olyckor, dels begränsa skador.

Regeringen har uppdragit åt en särskild utredare (dir. 1996:90) att se över lagstiftningen i fråga om kemikalieolyckor m.m. I utredningsuppdraget ligger att myndighetsansvaret för transport av farligt gods skall ses över. Dessutom kommer vissa frågor om tillsyn, utbildning och överklagande inom ramen för lagen (1982:821) om transport av farligt gods att utredas. Frågorna rörande transport av farligt gods skall avrapporteras till regeringen senast den 15 augusti 1997 medan utredningen slutligen skall rapportera till regeringen senast den 31 december 1997.

Vidare kommer regeringen att uppdra åt en särskild utredare (dir. 1996:115) att föreslå förändringar i syfte att utveckla sotningsväsendet. Utredaren skall föreslå förändringar som befrämjar en ökad konkurrens, och utvecklar fastighetsägarens inflytande över sotningen av den egna fastigheten. Utredningen skall avrapportera till regeringen senast den 1 juli 1997.

Utredningen om översyn av principer för finansiering av beredskapsåtgärder samt vissa andra uppgifter inom det civila försvaret har i betänkande (SOU 1996:58) Finansiering av det civila försvaret framhållit att den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret i princip endast bör omfatta resurser som är avsedda för beredskapsändamål. Vidare konstateras att nuvarande anslag för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst finansierar såväl fredsverksamhet som beredskap för säkerhetspolitiska kriser och krig.

Enligt utredningen är det olyckligt att medel som inte är avsedda för beredskapsändamål inkluderas i den ekonomiska planeringsramen. Utredningen anvisade dock ingen metod för att dela upp anslaget i en fredsdel och en del som avser beredskapsändamål.

I sitt remissvar gav Räddningsverket ett preliminärt förslag till sammansättning av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. I totalförsvarspropositionen framhåller regeringen att den delar utredningens syn på utformningen av den ekonomiska planeringsramen.

Regeringen har den 5 december 1996 givit Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) i uppdrag att göra en funktionsgenomgång av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst.

Enligt uppdraget skall ÖCB lämna rapport till regeringen senast den 30 september 1997.

Uppdraget

I totalförsvarspropositionen anges att en särskild utredare skall tillsättas i syfte att se över mål och medel för Räddningsverkets verksamhetsområde. Syftet är att klargöra myndighetens framtida uppgifter och ansvarsområden.

I utredningsuppdraget skall omfattningen och inriktningen av offentliga åtaganden inom verksamhetsområdet prövas och i det sammanhanget skall även formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning ses över. En bedömning skall göras om medelsbehovet är anpassa till Räddningsverkets nuvarande uppgifter. Eventuella behov av författningsändringar bör anges.

Den statliga tillsynsverksamheten skall uppmärksammas. Utredaren skall vidare analysera fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun samt mellan Räddningsverket och länsstyrelser samt föreslå eventuella förändringar. I detta sammanhang skall såväl länsstyrelsernas kompetens för uppgifterna som den förändringsprocess som pågår på den regionala nivån särskilt uppmärksammas.

- *Uppgifter inom det civila försvaret*

Den funktionsgenomgång av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst som regeringen har uppdragit åt ÖCB att genomföra skall löpande avrapporteras till utredaren. ÖCB skall vidare avrapportera preliminära slutsatser till utredaren senast den 15 juni 1997. Dessa slutsatser skall utgöra grunden för utredarens överväganden om Räddningsverkets uppgifter inom det civila försvaret.

Utredaren skall även redovisa vilka verksamheter inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret. Utgångspunkten skall vara att den civila planeringsramen endast bör omfatta sådana kostnader som avser beredskapsändamål.

- *Hur bör utbildningen bedrivas?*

Utredaren skall ägna särskild vikt åt utbildningsverksamheten inklusive serviceverksamheten. grunden bör vara en analys av efterfrågan på utbildning av yrkespersonal inom den kommunala räddningstjänsten, av räddningsmän som tas ut med civilplikt samt av civila beredskapsstyrkor som Räddningsverket enligt 1996 års försvarsbeslut skall svara för utbildningen av. Mot bakgrund av ett framtida utbildningsbehov skall utredaren ange behov av förändringar av utbildningen såväl när det gäller innehåll, uppläggning, organisation som när det gäller uppdelning på räddningsskolor. Möjligheten att låta bedriva räddningsskolornas serviceverksamhet på entreprenad skall övervägas.

- *Vilka är räddningsverkets nya uppgifter?*

Räddningsverket har fått nya uppgifter inom den internationella verksamheten. Sålunda skall myndigheten enligt 1996 års försvarsbeslut svara för genomförandet av internationella katastrof- och räddningsinsatser samt kunna ställa resurser till förfogande för den tidiga återuppbyggnadsfasen. Vidare skall Räddningsverket medverka i utvecklingen av militär och civil samverkan i planering och utbildning inför fredsfrämjande och humanitära insatser. Myndigheten har även fått utökade uppgifter vad gäller EU-frågor bl.a. inom områdena transport av farligt gods och räddningstjänstfrågor. Utredaren skall särskilt beakta behovet av eventuella förändringar inom verkets internationella verksamhet.

I ett fortsatt miljöarbete är sektorsmyndigheternas miljöansvar av stor betydelse, vilket medför att utredaren skall särskilt uppmärksamma miljöfrågorna inom räddningstjänstområdet.

- Skall kommunerna få ansvar för medlen till skyddsrumsbyggandet?

Utredaren skall belysa frågan om ett eventuellt överförande av medlen för skyddsrumsbyggande m.m. till kommunerna för att ge dessa ett större ansvar för befolkningsskyddet på kommunal nivå. I detta sammanhang skall beaktas dels det som riksdagen och regeringen tidigare uttalat, dels de frågeställningar som Riksdagens revisorer lyft fram i sin rapport. Förslag till inriktning skall lämnas. Denna fråga skall utredas och avrapporteras till regeringen som delrapport. Efter regeringens beslut bör utredaren redovisa ett förslag till utformning av ett framtida finansieringssystem för skyddsrumsbyggnadet.

- Nya uppgifter inom bl.a. sotningsväsendet?

Utredaren skall beakta de eventuella förslag om förändrade uppgifter som kan framkomma i de särskilda utredningar som regeringen tillsatt för att se över lagstiftningen i fråga om kemikalieuppgifter m.m. och för att föreslå förändringar i syfte att utveckla sotningsväsendet.

- Indelning i fem verksamhetsgrenar?

Mot den bakgrund som här redovisas skall utredaren analysera och överväga mål och medel för myndigheten samt föreslå eventuella förändringar. Mot bakgrund av de överväganden och förslag som föreslås skall prövas den indelning i fem verksamhetsgrenar, som regeringen tidigare beslutat om. Förslag till eventuella förändringar i indelningen skall redovisas.

- Förbättrad samordning?

Möjligheterna för en ökad och förbättrad samordning inom verksamhetsområdet skall beaktas, t.ex. genom utnyttjandet av informationsteknologin. Det gäller inom den centrala organisationen men även på regional nivå samt avser även samverkan mellan dessa nivåer.

- *Möjligheter till rationaliseringar?*

Möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar skall särskilt beaktas.

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämdställhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall även kostnadsberäkna samtliga förslag som läggs fram. Förslag som lämnas av utredaren skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter och minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Samråd och avrapportering

Utredaren skall bedriva arbetet i samråd och nära samarbete med Räddningsverket samt i berörda delar efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap och med andra berörda myndigheter. Vidare skall samråd ske med Kommunförbundet och den särskilde utredare som regeringen tillsatt att se över lagstiftning i fråga om kemikalieolyckor m.m. samt den utredare som tillsatts att utveckla sotningsväsendet.

Utredaren skall vidare informera berörda huvudorganisationer och bereda dem tillfälle att lämna synpunkter under arbetets gång.

Utredaren skall till regeringen delredovisa uppdraget om överförande av medlen för skyddsrumsbyggande till kommunerna senast den 1 juni 1997. I redovisningen av uppdraget bör även ingå att belysa Räddningsverkets ansvar för miljöfrågornas hantering inom myndighetens verksamhetsområde.

Uppdraget skall i övrigt avrapporteras till regeringen senast den 1 mars 1998.

(Försvarsdepartementet)

Utredningens uppdrag enligt våra direktiv

Utredningen ska:

Uppdrag/deluppdrag	**Kapitel/** avsnitt
• **pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet**	**3,4**
• **analysera fördelningen av uppgifter mellan staten och kommuner samt mellan Räddningsverket och länsstyrelser samt förslå eventuella förändringar**	**3,4,6**
• **se över formerna för statens ansvar för styrning och uppföljning**	**4,6**
• uppmärksamma den statliga tillsynsverksamheten	6.5
• uppmärksamma länsstyrelsernas kompetens för uppgifterna och den förändringsprocess som pågår	6.5
• beakta möjligheterna för en ökad och förbättrad samordning inom verksamhetsområdet t.ex. genom utnyttjande av informationsteknologin	6.1.2, 6.1.3

Uppdrag/deluppdrag	**Kapitel**/ avsnitt
• belysa frågan om ett eventuell överförande av medlen för skyddsrumsbyggande m.m. till kommunerna	skr. till regeringen 1997-05-23
• **utreda vilka av myndighetens verksamheter som bör ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret**	6.2, skr. till regeringen 1997-12-23
• redovisa principer för uppdelning av Räddningsverkets nuvarande anslag	-"-
• redovisa vilka verksamheter inom funktionen som bör ingå	-"-
• redovisa ett förslag till utformning av ett framtida finansieringssystem för skyddsrumsbyggandet	6.3.2, revisionsrapport från RRV
• **analysera och överväga myndighetens mål och medel samt förslå eventuella förändringar**	**6**
• pröva indelningen i verksamhetsgrenar och redovisa förslag till eventuella förändringar	6.1

Uppdrag/deluppdrag	**Kapitel/** avsnitt
• mot bakgrund av ett framtida utbildningsbehov ange behov av förändringar av utbildningen såväl när det gäller innehåll, uppläggning, organisation som när de gäller uppdelning på räddningsskolor, överväga möjligheten att låta bedriva räddningsskolornas serviceverksamhet på entreprenad	6.4
• särskilt beakta behovet av eventuella förändringar inom verkets internationella verksamhet	6.8
• belysa Räddningsverkets ansvar för miljöfrågornas hantering inom myndighetens verksamhetsområde	6.7
• bedöma om medelsbehovet är anpassat till Räddningsverkets nuvarande uppgifter	7
• **särskilt beakta möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar**	**4,6**
• **ange eventuella behov av författningsändringar**	**4,6 skr. till regeringen 1997-10-27**

Ärenden som överlämnats till utredningen

Ärende	**Avsnitt**
Svenska kommunförbundet, (1996-05-21, dnr. 1996/1334) Finansiering av räddningstjänst	4.5
Statens räddningsverket, Skyddade utrymmen behov av förordningsändring, (12/8-97, 410-2221-1997)	6.3
Statens räddningsverk, Utveckling av tillsynsverksamheten inom området särskilda risker samt framtagande av åtgärdsprogram, (97-08-12, dnr. 200-1442-1997)	6.5
Statens räddningsverk, Skyddsrumsplanering och fysisk planering (Beställningsnummer P30-193/97)	6.3
Statens räddningsverk, Utdelning av andningsskydd (Beställningsnummer P30-192/97)	6.3
Statens räddningsverk, Kvalitetssäkring i skyddsrumssystemet (Beställningsnummer P30-188/97)	6.3

Ärenden	**Avsnitt**
Statens räddningsverk, Kommunal räddningstjänst - en lägesredovisning (97-06-25, dnr. 159-1874-1997)	6.5
Statens räddningsverk, Räddningstjänstens utbildning i framtiden (94-09-28, dnr. U703-1992/94) Översyn av utbildning inom Räddningsverkets ansvarsområde (Beställningsnummer U27-475/94)	6.4
Räddningsverket, Brandingenjörslinjens omfattning och inriktning (94-02-23)	6.4
Överstyrelsen för civil beredskap, Rapport från genomgång av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst (dnr. 6-1836/96), 1997-10-31	6.3
Kävlinge Kommun, Framställning om transport av farligt gods på järnväg och väg (96-06-03, DOK11)	4.5
Svenska kommunförbundet, Utbildning i räddningstjänst (97-11-26, Dnr. 1997/3018)	6.5

Myndigheter, organisationer m.fl. som utredningen har intervjuat/träffat

* Avregleringsutredningen
* Boverket
* BRANDFORSK
* Brandmännens riksförbund
* CB (kanslicheferna m.fl.)
* Civile koordinatorn
* Civilförsvarsförbundet
* Frivilliga flygkåren
* Försvarshögskolan
* Försvarsmakten
* Försvarets forskningsanstalt
* Försvarsdirektörerna vid länsstyrelserna
* Göteborgs Universitet
* Helsingborgs kommun
* Högskolan i Karlstad
* Justitiedepartementet
* Kemikalieinspektionen
* Kemikalieutredningen
* Kommunförbundet
* Kustbevakningen
* Landstingsförbundet
* Lsty Norrbotten
* Lsty Uppsala/Uppsala kommun
* Luftfartsverket
* Lunds Tekniska Högskola
* Naturvårdsverket
* Personalorganisationerna centralt och lokalt
* Piteå kommun
* Rikspolisstyrelsen
* Riksrevisionsverket
* Riksdagens Försvarsutskott
* Riksdagens revisorer
* Rådet för räddningstjänst

* Sida
* Sjöfartsverket
* Skolutredningen
* SMHI
* Socialstyrelsen
* Sotningsutredningen
* Sprängämnesinspektionen
* Statskontoret
* Statens kärnkraftsinspektion
* Statens strålskyddsinstitut
* Stockholms stad
* Styrelsen för psykologiskt försvar
* Svenska Brandförsvarsföreningen
* Svenska Brukshundsklubben
* Svenska Livräddningssällskapet
* Svenska röda korset
* Sveriges civilförsvarsförbund
* Statens räddningsverk
* Torsby kommun
* Umeå Universitet
* Älvsbyns kommun
* Överstyrelsen för civil beredskap

Litteraturförteckning

Författningar och regleringsbrev

Regleringsbrev 1997 och 1998 för Statens räddningsverk
Regleringsbrev 1997 och 1998 för Överstyrelsen för civil beredskap
SFS 1986:1102 Räddningstjänstlag
SFS 1986:1107 Räddningstjänstförordning
SFS 1988:1040 Förordning med instruktion för Statens räddningsverk
SFS 1988:1122 Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap
SFS 1991:900 Kommunallagen
SFS 1994:1720 Lag om civilt försvar

Propositioner, betänkanden, departemensskrivelser

Ds 1994:53 Motiv för offentliga åtaganden
Ds 1996:4 Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället
Prop. 1984/85:161 Ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten
Prop. 1994/95:7 Lag om civilt försvar
Prop. 1996/97:1 Budgetpropositionen för år 1997
Prop 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse
Prop. 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred
Prop. 1996/97:105 Kommunal samverkan
1996/97:FöU5 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Utredningar och remissvar

Ds Fö 1984:2 Statskontorets medverkan i CESAM-kommitténs arbete
SOU 1983:77 Effektiv räddningstjänst
SOU 1993:95 Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret, ÖCB yttrande 1994-02-08
SOU 1991:58 Finansiering av det civila försvaret, ÖCB yttrande 1996-06-10, SRV yttrande 1996-06-07, Kommunförbundets yttrande 1996-05-21
SOU 1991:110 Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering
SOU 1994:67 Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad
SOU 1995:72 Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp
SOU 1995:19 Hot- och riskutredningen, ÖCB yttrande 1995-07-07, SRV yttrande 1995-06-30
SOU 1996:58 Finansieringen av det civila försvaret
SOU 1996:86 Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten, ÖCB yttrande 1996-07-05, SRV yttrande 1996-07-31
SOU 1997:109 Myndighetsansvaret för transport av farligt gods, delbetänkande av utredningen om kemikalieolyckor m.m.
SOU 1998:13 Säkrare kemikaliehantering, slutbetänkande

Direktiv

Generella
Dir. 1992:50 Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser
Dir 1994:23 Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden
Dir 1996:49 Direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet
Dir 1996:124 Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningar

Dir. 1996:90 Utredning om lagstiftning i fråga om kemikalieolyckor m.m.
Dir. 1996:109 Samordning av civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser
Dir. 1996:115 Utveckling av sotningsväsendet
Dir. 1997:81 Minskad statlig reglering av och effektivare tillsyn över kommunal verksamhet
Dir. 1997:92 Utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl.

Programplaner och planeringsunderlag

SRV, Budgetunderlag, 1998
SRV, Räddningsverkets programplan 1997 -2001
ÖCB, Planeringsunderlag 1998 för det civila försvaret

Årsredoviningar m.m.

RRV, Revision, delårsrapport 1/7-95 -- 30/6-96 samt SRV yttrande
RRV, Revision av upphandlingsverksamheten, 1996 samt RSV yttrande
SRV, Årsredovisning, 1995/96 samt RRV:s yttrande 1997-03-26
SRV, Årlig resultatredovisning, 1997-03-26
SRV, Delårsrapport för Räddningsverket 1997-01-01 - 1997- 06-30

Verksamhet under höjd beredskap

FOA, Fortsatta förberedelser inför nästa försvarsbeslut: redovisning av uppdraget 11 "Fysiskt skydd", 1994
FOA, Hemskydd, kommunal samverkan med en frivilligorganisation, 1998
Riksdagens revisorer, Förslag till riksdagen 1994/95:RR11, Riksdagens revisorers förslag angående skyddsrumsbyggande, Rapport 1994/95:2

SRV, Skyddsrumskostnader, Kostnadsutredning, 1993
SRV, Framtida fysiskt skydd, 1994
SRV, Utvärdering av erfarenheterna av RDS-systmeet och förslag till ett mera flexibelt varningssystem, 1995
SRV, Programplaneuppdrag 45 Skyddsrum och varning, 1996
SRV, Programplaneuppdrag 55 Skyddsrumsplanering, 1996
SRV, Skyddsrumslösningar fredsanvändning, 1996
SRV, Skyddsrumsunderhåll SU - första utgåvan, 1996
SRV, Kvalitetssäkring i skyddsrumssystemet, regeringsuppdrag, 1997
SRV, Skyddsrumsplanering och fysisk planering, regeringsuppdrag, 1997
SRV, Utdelning av andningsskydd, regeringsuppdrag, 1997
SRV, Skyddade utrymmen, behov av förordningsändring, 1997
ÖCB, Programplaneuppdrag 59 Fortsatt överföring till kommunerna av ytterligare uppgifter, 1996
ÖCB, Funktionsgenomgång av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, 1997 samt SRV:s svar
ÖCB, Principer för skydd och tekniskt stöd m.m. för centrala civila beredskapsmyndigheter, remissex., 1997

Utbildning, forskning och utveckling

SRV, Regeringsuppdrag Brandman eller kvinna, 1997
SRV, Utbyggd forskning professurer, 1997
SRV, Räddningsverket och framtiden - människa och samhälle, 1996
SRV, Utvärdering av Räddningsverkets FoU-verksamhet, 1996
SRV, Räddningsverkets FoU-pogram, 1998
SRV, Utbildningssstem 2000 - en övergripande presentation

Tillsyn

RRV, Sprängämnesinspektionen och tillsynen över brandfarliga och explosiva varor, 1996
RRV, Statlig tillsyn - ett förvaltningspolitiskt styrmedel, 1996

RRV, Statens räddningsverk och tillsynen över den kommunala räddningstjänsten samt SRV yttrande, 1997
SRV, Tillsyn, uppföljning och utvärdering, kommunal räddningstjänst, 1993
SRV, Metodutveckling brandsyn, 1996
SRV, Kommunal räddningstjänst - en lägesredovisning 1997
SRV, Utveckling av tillsynsverksamheten inom området särskilda risker samt framtagandet av åtgärdsprogram, 1997
SRV, Tillsyns- och uppföljningsbesök vid länsstyrelser, 1997-98
SRV, Räddningsverkets tillsyn av länsstyrelserna - lägesredovisning, 1998

Riskhantering, miljöfrågor

Boverket, Naturvårdsverket, Räddningsverket, Miljö-, hälsa- och säkerhetsbegrepp, 1996
FOA, Response times for interior firefighting in residential housing, 1996
Kungl. Krigsvetenskapsakademien, När krisen kommer, 1994
SRV, Lagom brandsäkerhet, Kostnads- nyttoanalys och jämförelser mellan länder, 1994
SRV, Det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet, 1996
SRV, RIB Räddningsverkets informationsbank, utvecklingsplan, verksamhetsår 1996
SRV, Lagom brandsäkerhet 2, Kostnads- nyttoanalys och insatser vid livräddning, 1996
SRV, Naturolyckor - Statsbidrag för förebyggnade åtgärder, 1996
SRV, Riskhänsyn i miljökonsekvensbeskrivningar, 1996
SRV, Kommunernas hantering av olycksrisker i samhället, 1997
SRV, Riskhantering i ett samhällsperspektiv, processen, 1997
SRV, Riskhantering i ett samhällsperspektiv, riskinventeringen, 1997
SRV, Riskhantering och fysisk planering, 1997
SRV, Samhällets kostnader för olyckor, FoUrapport, 1997
SRV, Transport av farligt gods, lägesrapport 1997
SRV, Vårt arbete med riskfrågor, 1997

SSI, Tio år efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyl SSI, 1996
Svenska kommunförbundet, Säkerhet och trygghet, 1995

Internationell verksamhet

Sida, Annual report, Swedish Humanitarian Assistence, 1996
SRV, SRV:s internationella uppgifter, 1995
SRV, Räddningsverkets internationella arbete, Del 1 - Andra organisationer än EU, Del 2 - EU, Del 3 - Internationella hjälpinsatser, 1997
SRV, Räddningsverkets program för utveckling av internationella hjälpinsatser, 1998
UD, Sida, Sveriges internationella utvecklingssamarbete 1997

Övriga rapporter från Räddningsverket

SRV, Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia, 1992
SRV, Räddningstjänsthandboken del 1, 1996
SRV, Publikationsförteckning, 1997
SRV, Kommunal räddningstjänst inför framtiden, 1991
SRV, Den enskilda människans förmåga att agera på rätt sätt då samhället utsätts för svåra påfrestningar, handlingsprogram för informations- och utbildninsaktiviteter, 1997

Övriga rapporter från andra än Räddningsverket

Civilförsvarsförbundet, Polisen, Hitta Vilse, 1993
FOA, Brandförsvarets kostnader i Norden, Nederländerna och Storbritannien, 1994
FOA, Länsstyrelsens nya roll, 1996
Göteborgs universitet, Från borgarbrandkår till yrkesbrandkår, 1997
Helsingborgs brandförsvar, Rapport från branden i Slottsvångsskolan i Helsingborg, 1995
Kommunal, Ett säkrare samhälle för alla, 1997

RPS, Efterforskning enligt räddningstjänstlagen av försvunna personer, 1997
RRV, Civilförsvars- och övrig beredskapsplanläggning, 1987
RRV, Förhållandet stat - kommun, 1996
Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Behov av helikoptertjänster för flyg- och sjöräddning, 1997
Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Utredningsrapport RCC 99, 1997
SMHI, Sveriges hydrologi, grundläggande hydrologiska förhållanden, 1993
SNV, Plan för Naturvårdsverkets miljökrisorganisation 1996
Stockholms brandförsvar, Handledning till "generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser", remissutgåva 2, 1997
ÖCB, Civilt försvar, 1996
Socialstyrelsen, Central ledning av hälso- och sjukvården under kriser och i krig, 1997
Socialstyrelsen, Nationell medicinsk beredskap vid incidenter med radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen, 1997

Myndigheter, organisationer m.fl. som ingått i utredningens kontaktpersonsgrupp

Departement

Arbetsmarknadsdepartementet
Inrikesdepartementet
Justitiedepartementet/F1
Kommunikationsdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Utbildningsdepartementet
Utrikesdepartementet

Myndigheter

AMS/Försvar
Arbetarskyddsstyrelsen
Boverket
CB M
CB N
CB S/Göteborg
Försvarsmakten
Försvarets forskningsanstalt
Kemikalieinspektionen
Kustbevakningen
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Stockholm
Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Skånes län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen Göteborgs och Bohuslän
Länsstyrelsen i Älvsborgs län
Länsstyrelsen i Skaraborgs län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborg
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Naturvårdsverket
Post- och Telestyrelsen
Riksdagens försvarsutskott
Rikspolisstyrelsen
Sida
SJ/Banverket
Sjöfartsverket
SMHI
Socialstyrelsen
Sprängämnesinspektionen
Statens Haverikommission
Statens kärnkraftsinspektionen
Statens strålskyddsinstitut
Styrelsen för psykologiskt försvar

Totalförsvarets pliktverk
Vägverket
ÖCB

Organisationer

Brandbefälens riksförbund
Brandmännensriksförbund
Civilpliktsrådet
Frivilliga flygkåren
Landstingsförbundet
Skorstensfejaremästares riksförbund
SOS ALARM AB
Svenska Arbetsgivareföreningen
Svenska Brandförsvarsföreningen
Svenska Brukshundsklubben
Svenska kommunförbundet
Svenska Livräddningssällskapet
Svenska röda korset
Sveriges civilförsvarsförbund
Sveriges Radio AB

Utredningar

Civile koordinatorn
Kemikalieutredningen
Sotningsutredningen

Personalorganisationer

Kommunal
SACO
SEKO
ST/TCO

Beställare och utförare av FoU inom verksamhetsområdet

Ansvarsområdena går att dela in i tre huvudgrupper:

- Tekniskt perspektiv; kvantifierbara och funktionella skeden.
- Organisatoriskt perspektiv; hur organisationer påverkas eller agerar under svåra förhållanden.
- Individperspektiv; individens reaktioner och handlande under svåra förhållanden.

I följande tabeller redovisar vi ansvarsområden för olika myndigheter och organisationer som har ansvar för FoU inom verksamhetsområdet. Dessa organisationer är främst beställare av FoU.

Fet stil = huvuduppgift
Vanlig stil = medelstor uppgift
Kursiv stil = mindre uppgift

FoU-beställare med tekniskt perspektiv

Fysiskt (Brand, teknik, insats, räddning)	Transport av farligt gods	Kemikalier	Miljö, arbetsmiljö	Fysisk planering, GIS
SRV	**VV**	**KEMI**	**SNV**	**Boverket**
BRAND-FORSK	**LFV**	**SKI**	**KBV**	Lant-mäteriet
SÄI	**BANVER**	**SSI**	**SMHI**	*SoS*
	KET/SJ			
RPS	**SjöV**	SRV	**SGI**	SNV
LFV	**SRV**		SRV	SRV
SjöV			**ASS, ALI**	
			SoS	

FoU-beställare organisatoriskt perspektiv

Förvaltning (Organisation, beslutsprocess)
ÖCB
SRV

FoU-beställare med individperspektiv

Människan (Handlar & agerar, uppfattar & värderar)	Informationshantering (Myndighet-myndighet, myndighet-media, myndighet-människa)
SoS	**SPF**
SPF	SRV
SRV	ÖCB
BRANDFORSK	

Nedan följer en redovisning av viktiga institutioner som utför FoU med anknytning till verksamhetsområdet Skydd mot olyckor.

Utförare med tekniskt perspektiv

Fyskiskt (Brand, teknik, insats, räddning)	Kemikalier Kärnkraft	Miljö, arbets-miljö	Transport av farligt gods	Fysisk planering GIS
LTH	**FOA**	FOA	LTH	FOA
FOA			FOA	**Kulturg, Gbg**
			CTH	**Kulturg, Umeå**
NOVE-MUS			Kulturgeo, Gbg	NOVE-MUS
KTH			Kulturgeo, Umeå	
CTH			NOVE-MUS	

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Utförare med organisatoriskt perspektiv

Förvaltning
(Organisation, beslutsprocess, socio-tekniska system)

FHS
Kulturgeo,
Gbg
Kulturgeo,
Umeå
NOVEMUS
Högskolan i
Karlstad

Utförare med individperspektiv

Människa (Handlar & agerar, uppfattar & värderar)	**Informationshantering** (Myndighet-myndighet, myndighet-media, myndighet-människa)
FHS FOA Centrum för riskforskning vid Handelshögskolan i Stockholm	**FHS** *FOA* Centrum för riskhantering vid Handelshögskolan i Stockholm

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter
    – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

57. DUKOM Distansutbildningskommittén.
    Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
    IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige
    – Rädda och Skydda. Fö.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. [59]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. In. [33]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: fritzes. order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20921-7
ISSN 0375-250X