En myndighet för alarmering

Betänkande av Alarmeringstjänstutredningen

Stockholm 2013

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 2013:33

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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23937-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 1 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över samhällets alarmeringstjänst. Översynen har haft till syfte att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt. I uppdraget har ingått att kartlägga samhällets alarmeringstjänst, pröva och föreslå i vilken organisationsform verksamheten ska bedrivas.

Genom tilläggsdirektiv den 4 april 2012 förlängdes utredningstiden så att slutredovisning av uppdraget skulle ske senast den 30 april 2013.

Som särskild utredare förordnades f.d. generaldirektören Marie Hafström från och med den 4 april 2012. Som sekreterare förordnades den 12 april 2012 Ingrid Strömberg. Den 2 januari 2013 beslutades att Ingrid Strömberg skulle vara huvudsekreterare i utredningen. Som sekreterare förordnades den 5 maj 2012 departementsekretaren Kristina Bram. Den 25 februari 2013 förordnades juristen Joakim Beck-Friis som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Alarmeringstjänstutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *En myndighet för alarmering* (SOU 2013:33).

I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i april 2013

Marie Hafström

/Ingrid Strömberg
Kristina Bram
Joakim Beck-Friis

Innehåll

Sammanfattning **13**

Summary **21**

Författningsförslag **27**

1 Uppdrag **41**

1.1 Direktiven 41

1.2 Utgångspunkter 42
1.2.1 Tidigare propositioner och skrivelser i ämnet 42
1.2.2 Andra utredningar av betydelse för denna utrednings uppdrag 44
1.2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete 45

1.3 Utredningens arbete 46

2 Samhällsskydd och krisberedskap **49**

2.1 Samhällets säkerhet 49

2.2 Skydd mot olyckor och räddningstjänst 50

2.3 Samhällets krisberedskap 54

2.4 Hälso- och sjukvård 59

2.5 Allmän ordning och säkerhet 60

2.6 Tillsyn 61

3 Alarmering – nuvarande förhållanden 65

3.1 SOS Alarm Sverige AB 65

3.2 Andra larm- och ledningscentraler 66
3.2.1 Statliga myndigheter 66
3.2.2 Kommunala räddnings- och ledningscentraler 68
3.2.3 Andra larmcentraler 68

3.3 Fördelning av larm på 112 69

3.4 Andra tjänster med anknytning till alarmering 70
3.4.1 Varning och information till allmänheten 70
3.4.2 eCall 71
3.4.3 Informationsnummer 72
3.4.4 Andra varnings- och informationstjänster 73
3.4.5 Larmning av tjänsteman i beredskap m.m. 73

4 Gällande rätt 75

4.1 Nationell lagstiftning 75
4.1.1 Regeringsformen 75
4.1.2 Lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler 75
4.1.3 Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) 76
4.1.4 Lagen om skydd mot olyckor (LSO) 80
4.1.5 Lag om undersökning av olyckor 82
4.1.6 Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) 83
4.1.7 Patientsäkerhetslagen (PSL) 87
4.1.8 Lagen om vissa kommunala befogenheter 88
4.1.9 Polislagen 88
4.1.10 Lag om totalförsvar och höjd beredskap 89
4.1.11 Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelser i fredstid och höjd beredskap 90

4.2 EU-lagstiftning 91
4.2.1 Rådets beslut om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer 91
4.2.2 EU-direktiv om samhällsomfattande tjänster 92

4.3 Regler för offentlig upphandling, statsstöd m.m. 93
4.3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU) 93
4.3.2 Transparenslagen 94

5 Närmare om SOS Alarm AB 95

5.1 SOS Alarm Sverige AB 95

5.2 Uppdrag och mål 97

5.3 Organisation och verksamhet 98
5.3.1 Affärsområden 99
5.3.2 SOS-centralerna 101
5.3.3 Bemanning och kompetens 102

5.4 Ekonomi och finansiering 103

5.5 Marknad 104

5.6 Ägarstyrning 105

6 Alarmeringsförhållanden i andra länder 107

6.1 Larmnummer 112 i EU 107

6.2 Närmare om alarmeringsförhållanden i några länder 108
6.2.1 Finland 109
6.2.2 Norge 110
6.2.3 Danmark 111

7 Om alarmering 113

7.1 Alarmering 113

7.2 Vad händer vid ett larm? 114

7.3 Samband mellan larm och ledning 115

7.4 Samband mellan larm och krisberedskap 117

7.5 Närmare beskrivning av larmbehandling av olika typer av larm 119
7.5.1 Larm till kommunal räddningstjänst 120
7.5.2 Larm till ambulans 122
7.5.3 Samverkanslarm 124
7.5.4 Larm till Polisen 125
7.5.5 Larm om sjö- och flygräddning – JRCC 126
7.5.6 Larm om miljöräddningstjänst till sjöss 128
7.5.7 Övriga larm 129

8 Observationer och problem i nuvarande system 131

8.1 Utredningens kartläggning – observationer och problembild 131

8.2 Rapport om kommunernas och landstingens syn på alarmeringstjänsten 137

8.3 Andra rapporter och underlag 139
8.3.1 Statens haverikommission 139
8.3.2 Riksrevisionen 140

8.4 Kommuner och landsting – utvecklingstendenser och behov 141
8.4.1 Landstingen 142
8.4.2 Kommunal räddningstjänst 144
8.4.3 Olika förutsättningar i gles- och landsbygd och storstad 145
8.4.4 Några exempel på samverkansmodeller 146

8.5 Konsekvenser av nya aktörer i larmkedjan 148

9 Teknik och säkerhet 151

9.1 System för information, kommunikation och ledning 151

9.2 Olika tekniska system i larmbehandling 155

9.3 IP- telefoni 157

9.4 Krav på teknik för alarmering 158

9.5 Förutsättningar för att kunna nå 112 161
9.5.1 Tillgång till telefoni och telefonitjänster 162
9.5.2 Täckning och funktionalitet 163
9.6 Förutsättningar för döva, tal- och hörselskadade 166
9.7 Förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska 168

10 Analys av det offentliga åtagandet och statens roll 171

10.1 Inledning 171
10.2 Förvaltningspolitiska utgångspunkter 171
10.3 Alarmering – tidigare motiv för offentliga åtaganden 172
10.4 Kvarstår motiven för offentligt åtagande idag? 175
10.5 Kan marknaden sköta alarmeringen? 176
10.6 Närmare analys av ”marknadsmisslyckanden” 177
10.7 Styrmedel 180
10.8 Prövning av det statliga ägandet 181
10.9 Alternativa modeller för organisering av en alarmeringsfunktion 183

11 Överväganden och förslag 187

11.1 Inledning 187
11.2 En nationell alarmeringsfunktion 188
11.3 Verksamhet och uppgifter 190
11.4 En statlig alarmeringsmyndighet 194
11.5 Former för samverkan 196
11.6 Närmare om Alarmeringsmyndighetens roll inom krisberedskap 198
11.7 Organisation 200

11.8 Teknik 202
11.9 Kompetens 204
11.10 Renodling av nödnummer 112 206
11.11 Säkerhet och funktionalitet 209
11.12 Tillsyn 210
11.13 Författningsreglering 211
11.14 Kostnader och finansiering 211
11.15 Genomförande 214

12 Författningskommentar 217

12.1 Förslag till lag om alarmering 217
12.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 223
12.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 224
12.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 225
12.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 228

13 Konsekvenser av utredningens förslag 229

13.1 Ekonomiska konsekvenser 229
13.1.1 Nuvarande kostnader och finansiering 229
13.1.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag 231
13.1.3 Omställningskostnader 233
13.2 Konsekvenser för verksamhet och personal vid SOS Alarm 234
13.3 Konsekvenser för kommuner och landsting 235

13.4 Konsekvenser för berörda statliga myndigheter 236
13.5 Konsekvenser för företagande m.m. 237
13.6 Konsekvenser för enskilda 238
13.7 Övriga konsekvenser av utredningens förslag 239

14 Plan för genomförande 241

14.1 Inledning 241
14.2 Omstrukturering av SOS Alarm och bildande av ny myndighet 242
14.3 Förändringen av larmcentralerna 242
14.4 Handlingsplan 244

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:106 245
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2012:28 251

Sammanfattning

Uppdraget och utgångspunkter

Utredaren har haft regeringens uppdrag att se över samhällets alarmeringstjänst i syfte att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt.

En central utgångspunkt har varit att säkerställa den enskildes möjlighet att komma i kontakt med samhällets räddningsorgan och få snabb hjälp i en nödsituation. En annan utgångspunkt har varit att en samordnad alarmeringstjänst ska eftersträvas för att främja stärkt samverkan, minimera hanteringstider och skapa förutsättningar för ett optimalt nyttjande av samhällets samlade resurser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa.

I utredningens direktiv betonas också att en samordnad alarmeringstjänst är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap och för samordningen av lägesbild och resurser vid större händelser och kriser i samhället.

Nuläge och problembild

Sverige har i jämförelse med många andra länder haft en väl samordnad alarmering. En grundläggande styrka har varit ett enda och gemensamt nödnummer 112, tidigare 90 000. En annan faktor har varit samordningen av larmbehandlingen i alarmeringsbolaget SOS Alarm, som bildades 1973 och som ägs gemensamt av staten samt av kommuner och landsting via SKL.

De grundläggande motiven för samordning har varit att en nödställd person enkelt ska kunna komma i kontakt med hjälporgan och att möjliggöra effektiva och samordnade räddningsinsatser. En samordning har också bedömts vara kostnadseffektiv.

Utredningen bedömer att dessa motiv är giltiga än i dag. Den kartläggning och analys som genomförts visar dock att den nuvarande modellen har brister.

- Modellen med samordning genom SOS Alarm är frivillig och bygger på samförstånd. I dag vill flera kommuner och landsting kunna välja alternativa lösningar för alarmering.
- Statliga myndigheter har egna ledningscentraler som inte har varit samordnade med SOS Alarm.
- Styrningen av SOS Alarm har brister till följd av att både staten och kommunsektorn har dubbla roller som ägare och kunder till SOS Alarm.
- Aktiebolagsformen har försvårat samverkan med räddningsorgan och myndigheter.
- Larmkedjan har blivit allt mer komplex genom ökade krav på särskild kompetens och rutiner i larmbehandlingen. Nya aktörer ökar komplexiteten.
- Nya aktörer som etablerar larmcentraler opererar utanför de ordinarie samverkansstrukturerna och delar inte information om inträffade händelser och tillgängliga räddningsresurser.
- Tillsyn och uppföljning har brister i samordning, systematik och riskbedömning.
- Regler om alarmering och krav på larmbehandling saknas.
- Ingen enskild aktör har i dagens system ett tydligt ansvar för helheten och för att säkerställa att den enskilde får säker och effektiv hjälp i en nödsituation.

Utredningen bedömer sammantaget att utvecklingen visar tendenser till ett fragmentiserat alarmeringssystem som på sikt kan innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa människors skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer. En ökad komplexitet försvårar också samverkan mellan samhällets räddningsorgan. På sikt kan det försämra samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser.

Överväganden och förslag

Utredningens överväganden och förslag har fokus på följande åtgärder:

- Ökad nationell samordning och styrning av alarmeringen
- En statlig alarmeringsmyndighet
- Reglering av alarmering i lag
- En gemensam teknisk plattform utvecklas
- Samlad uppföljning och tillsyn av alarmeringsförhållanden

Mot bakgrund av den problembild och de iakttagelser som framkommit, bedömer utredningen att den nationella styrningen över alarmeringsförhållandena behöver stärkas. Motivet är att säkerställa en säker, effektiv larmbehandling och likvärdiga förhållanden i hela landet. Styrningen ska präglas av ett tydligare helhetsperspektiv på den enskildes behov att få snabb och säker hjälp i en nödsituation.

Statlig alarmeringsmyndighet

Utredningen föreslår att en nationell alarmeringsfunktion inrättas med uppdrag att säkerställa en snabb, säker och effektiv larmbehandling. Verksamheten ska bedrivas i myndighetsform för att tillgodose behovet av långsiktigt stabila förutsättningar, ge bättre förutsättningar för samverkan samt för att ge riksdag och regering bättre möjligheter att styra och granska verksamheten.

Ett ökat statligt åtagande inom alarmering ställer krav på att verksamhetens omfattning och inriktning noga prövas. Statens ansvar bör inte överskrida vad som kan vara nödvändigt för att säkerställa de nationella mål och utgångspunkter som ligger till grund för utredningens arbete. Endast staten kan förväntas ta det övergripande ansvaret för att säkerställa detta. Därtill kommer att alarmering i nödsituationer är att betrakta som en grundläggande samhällsviktig tjänst för att säkra enskildas trygghet och säkerhet. Sådan verksamhet bör enligt utredningens mening inte vara föremål för konkurrens på en öppen marknad och bör heller inte drivas på affärsmässiga villkor.

Alarmeringsmyndighetens ansvar och uppgifter

Myndigheten ska ansvara för att ta emot nödsamtal på larmnummer 112, bedöma prioritet och räddningsbehov och därefter vidareförmedla larmuppdrag till berörda räddningsorgan och myndigheter. Vid identifiering av situationer som bedöms kräva omedelbar utryckning ska larmoperatören direkt kunna aktivera en första åtgärd.

Myndigheten ska vidare kunna utföra varnings- och informationstjänster samt erbjuda stöd och gemensam infrastruktur till samverkande räddningsorgan.

Myndigheten ska ha samma ansvar och uppgifter vad gäller vardagshändelser och allvarliga olyckor som i kris.

Fokus på nödsituationer

Verksamheten ska inriktas på larm på nödnummer 112 som avser nödsituationer som bedöms kräva brådskande insatser på plats från samhällets räddningsresurser. Ansvaret ska omfatta samtliga sådana larm till kommunal och statlig räddningstjänst, polis samt till landstingens hälso- och sjukvård. Andra larmärenden ska i högre utsträckning kunna vidarebefordras till räddningsorgan och andra myndigheter.

I enlighet med en renodling av verksamheten bedömer utredningen att myndighetens verksamhet inte bör omfatta kommersiella larm- och säkerhetstjänster, där det i dag finns en fungerande marknad med flera privata aktörer.

Organisation och kompetens

Den nya myndigheten ska bestå av en central funktion för ledning, stöd och samordning och regionala larmcentraler för den operativa verksamheten.

Utredningen föreslår en koncentration till färre larmcentraler med större kapacitet. Större och mer robusta larmcentraler har bättre förutsättningar att uppnå kravet på en snabb, säker och effektiv larmbehandling. Syftet är också att underlätta en ökad harmonisering av arbetsprocesser och rutiner som stöder målet om en likvärdig service till alla medborgare. Erfarenheterna från den reform som genomförts i Finland, innebärande en övergång till

sammanlagt sex nödcentraler, ger stöd för ett sådant synsätt. Genom att myndigheten ska ha samma ansvar och uppgifter vad gäller vardagshändelser och allvarliga olyckor som i kris, krävs också att centralerna har tillräcklig bemanning och kapacitet.

Utredningens bedömning är att antalet regionala larmcentraler bör uppgå till 5–7 centraler. Den regionala indelningen och lämpliga orter för larmcentralerna behöver göras med utgångspunkt i de samverkansytor som den operativa verksamheten kommer att ha med räddningsorgan och myndigheter på olika nivåer i samhället.

För att säkerställa hög professionell kompetens i larmcentralerna föreslås att en särskild yrkesutbildning tas fram för larmoperatörer. Utbildningen bör omfatta grundläggande kunskaper inom olika räddningsområden, metodik och träning i intervjuteknik för nödsamtal samt utbildning i logistik och stabsarbete. Utbildningen bör omfatta minst ett och ett halvt års utbildning.

Ökad samverkan i teknik och lokaler

Alarmeringsmyndighetens verksamhet ska bedrivas i nära samverkan med ansvariga myndigheter och hjälporgan på lokal, regional och statlig nivå. Möjligheterna att samutnyttja lokaler och teknik och andra stödfunktioner behöver tas till vara för att effektivisera larmbehandlingen och räddningsinsatserna. Erfarenheter från pågående samverkansformer och projekt visar att en närmare samverkan ger flera positiva effekter i verksamheten.

Utredningen föreslår att en gemensam teknisk plattform utvecklas för larmbehandling, informationsdelning och informationssamordning. Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB) att utarbeta ett förslag till en sådan teknisk plattform som är gemensam för alla berörda myndigheter och aktörer.

Stärkt uppföljning och tillsyn

För att säkerställa att alarmeringen fungerar säkert och effektivt behövs ökad uppföljning och en mer heltäckande och systematisk tillsyn. Alarmeringsmyndigheten föreslås få ett samlat ansvar för

att följa upp larmbehandlingstider och kvalitet i verksamheten och kunna ta initiativ till förändringar som innebär förbättringar i rutiner för larmbehandling.

Utredningen föreslår vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska utöva samlad tillsyn över alarmeringsverksamheten.

Larmnummer 112

För att säkerställa behovet av nationell samordning ska larmnummer 112 fortsatt vara det enda och gemensamma larmnumret i landet för nödsituationer som bedöms kräva omedelbara insatser från samhällets räddningstjänst, polis samt hälso- och sjukvård. Andra informationsnummer eller webbaserade tjänster ska i ökad utsträckning kunna avlasta 112-numret. Utredningen föreslår att larmnummer 112 bör renodlas för akuta händelser som bedöms kräva omgående insatser på plats av samhällets hjälporgan och räddningsresurser.

En bred och lättillgänglig information till allmänheten om samhällets larm- och informationsnummer måste tas fram. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslås få ansvar för det. MSB föreslås också ansvara för informationsnumret 113 13.

Utredningen föreslår att kraven på teleoperatörer behöver skärpas när det gäller att förebygga och åtgärda driftsstörningar i näten. Utredningen konstaterar att det i dag inte finns krav på tillgång till telefoni i hela landet, s.k. yttäckning. Detta innebär att möjligheterna att ringa nödnummer 112 eller på annat sätt larma i en nödsituation kan påverkas.

Lag om alarmering

Utredningen föreslår en lag med bestämmelser om alarmeringen, den nya myndighetens ansvar och verksamhet samt räddningsorganens skyldigheter.

Kostnader och finansiering

Den nya myndigheten föreslås finansieras genom anslag på statsbudgeten. Kostnaderna för myndighetens förvaltning beräknas uppgå till cirka 550 miljoner kronor. De ökade kostnaderna för staten föreslås finansieras genom omfördelningar mellan anslag inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap och genom en reglering mellan stat och kommunsektorn.

För omställning beräknas kostnader om 30–50 miljoner kronor per år under cirka tre år. Medlen , som föreslås anvisas redan 2014, föreslås finansieras inom utgiftsområde 6.

Genomförande

Den nya myndigheten föreslås inrättas den 1 januari 2015. Utredningens förslag behöver förberedas i flera steg.

För förändringar av verksamhet i bolaget SOS Alarm krävs att staten inleder förhandlingar med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, som genom SKL Företag AB äger hälften av bolaget.

För inrättandet av den nya myndigheten behöver en organisationskommitté tillsättas för att förbereda det praktiska genomförandet. En organisationskommitté bör kunna tillsättas så snart riksdagen har beslutat om nödvändiga förutsättningar för den förändring som ska genomföras.

Utredningens bedömning är att genomförandet av de föreslagna förändringarna behöver ske inom en relativt avgränsad tidsperiod för att inte riskera kompetensbortfall och effektnedgång i verksamheten. Regeringen behöver inför och under genomförandet säkerställa att samhällsviktig verksamhet vid SOS Alarm kan upprätthållas på ett sådant sätt att verksamhetens funktionalitet säkras.

Summary

Directives

The Inquiry was assigned to review the current emergency services system in Sweden, including the emergency number 112 and SOS Alarm centers, to ensure that it is secure and effecient.

A central starting point has been to ensure that citizens in a situation of emergency may be assissted by emergency services by the police services, ambulance and other rescue services. Another requirement is to enhance coordinated actions, and ensure quick responses as well as the optimal use of resourses. The importance of coordinated actions in crisis management and public security is emphazied in the directives.

Current Situation

For a long time Sweden has had a comparably well-coordinated emergency services system based on the single emergency number 112 (formely 90 000 in Sweden) and integrated emergency services centres run by SOS Alarm, a company owned by the Swedish Government and the Swedish Association of Local Authorities and Regions. The original motive for coordination was that the individual easily and quickly be able to get in contact with emergency services in an emergency situation, and to ensure coordinated actions by the police services, ambulance and other rescue services. Also, cooperation was believed to be cost-efficient.

According to the Inquiry, the fundamental reasons for coordination of emergency services are still essentially valid. However, the analysis of the investigations shows that the current model has has some weaknesses. Firstly, the model of coordination is voluntary, which means that each authority can choose how to connect their services to the SOS Alarm emergency services

centers. Government agencies with emergency rescue services including the Police, have never been coordinated to these emergency centers.

Further, SOS Alarm today operates in a market where new players are establishing as operators of emergency services. Several municipalities and counties express that they intend to choose other providers of emergency services, and some have already done so, especially in more urban areas. A further problem is that there is no basic regulation or law for emergency services, and no general requirements established for e.g. technical support systems, sharing of information and communication and overall coordination.

The assessment of the Inquiry is that the emergency services system is becoming increasingly complex and fragmented. In the long run this may pose a risk to public safety and security and crisis management.

Proposals

The proposals comprise the following issues:

- Strengthened national governance
- National authority for emergency services
- Legislation on emergency services
- Monitoring and control

Strengthened National Governance

The Inqury proposes measures to strengthen national governance to safeguard that emergency call services and across the country.

National Authority for Emergency Services

A national authority is proposed for ensuring safe, efficient and equal emergency services across the country. The authority will be responsible for receiving emergency calls on number 112, evaluate the need for assistance and, in case of urgent need for assistance,

alertering the appropriate emergency rescue service. The services of the authority will encompass emergency calls to rescue services in municipalities and state agencies, ambulance service and police services. The authority will also offer support to rescue services and authorities, for exemple public warning services or coordination services during major or serious incidents, or in crisis management.

Focus on emergencies

The services of the authority will have a stronger focus on genuine emergencies, i.e. when there is an imminent danger to life, health or property and urgent assistance is needed. Non-urgent emergency calls will be directed or forwarded to other information numbers or services provided by cooperation authorities. An overall objective is that the authority should be sufficiently robust to perform its services even during a prolonged crisis. The proposed authority should not provide commercial services.

Organization

The Inquiry proposes a structure with fewer and more robust emergency service centers in order to improve efficiency and harmonization of service to the citizens across the country. Larger and more robust centers are also better placed to meet the requirement for fast, safe and effecient emergency services.

The number of emergency centers are proposed to be reduced to 5 or 7 centers. Considerations on the regional breakdown and suitable locations for the centers need to be made on the basis of the interaction with rescue serices and authorities at different levels of society.

Cooperation with rescue services and authorities

Services are proposed to be carried out in close cooperation with the authorities and emergency services on local, regional and state level. Improved technical support systems will be an important part of cooperation in emergency respons actions. In time, a closer

interaction can also be achieved through co-location in emergency services and response centers.

Monitoring and control

Measures are proposed to improve monitoring, following-up of response actions and quality of services. The Swedish Civil Contingenies Agency is proposed to answer for supervision and control of emergency call services and emergency respons services overall.

Emergency number 112

To safeguard national coordination, the emergency number 112 will continue to be the single public safety answering point for emergency calls in Sweden. The emergency number need to be further restricted to urgent emergency calls. Therefore, non-urgent calls will be directed to information numbers and other contact points. Measures are proposed to enhance public information on available emergency and information numbers and what number to use in different situation.

The Inquiry recommends that requirements be raised on telephone companies to provide reliable and robust telecommunication services, as a prerequisite for emergency call services on 112. Also, there are gaps in telecommunication services in some parts of the country that may impair emergency services.

Legislation

The Inquiry proposes that certain fundamental provisions concerning emergency services should be regulated by law.

Costs and Financing

Costs for the implementation of the proposed emergency service authority are estimated to 550 million SEK. The inceased costs for central government are proposed to be financed through reallocations within the State Budget, including an adjustment

between central government and municipalities and local authorities. Temporary cost for restructuring and adjustments are estimated to approximatly 30– 50 million SEK for a period of three years.

Implementation Plan

The new authority for emergency services is proposed to be established on 1 January 2015. The implementation of the proposals needs to be prepared in several steps. Changes concerning the company SOS Alarm requires that the Government state engages in negotiations with representatives of the Swedish Association of Local Authorities and Regions.

An special committee is proposed to be set up to prepare the proposed emergency services authority and changes in the stucture of emercency service centers. The overall implementation should be carefully planned and properly monitored to maintain quality and safety in emergency services.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om alarmering

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa en effektiv, säker och ändamålsenlig alarmering av polis, räddningstjänst samt hälso- och sjukvård.

2 § Med alarmering avses i lagen mottagning av och behandling av nödsamtal på larmnummer 112 eller annan larmväg som avser en nödsituation och bedöms kräva omedelbara insatser från räddningsorgan.

3 § I lagen avses med räddningsorgan statliga eller kommunala myndigheter som ansvarar för räddningsinsatser enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, landsting som ansvarar för hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt polismyndigheter som ansvarar för uppgifter enligt polislagen (1984:387).

Ansvar för alarmering

4 § För ändamål som anges i 1 § ska det finnas en statlig myndighet med ansvar för alarmering. Den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för alarmering.

Myndigheten ansvarar också för varning och information samt stöd och infrastruktur för alarmering.

För alarmering ska det finnas regionala larmcentraler.

Behandling av nödsamtal

5 § Myndigheten ska ta emot nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg, bedöma situationen, prioritera och förmedla larmuppdrag till räddningsorganen.

6 § Myndigheten får besluta om att larma ut en räddningsinsats om det bedöms föreligga en nödsituation och överhängande fara hotar människors liv och hälsa, egendom eller miljö.

7 § Nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg får spelas in i syfte att säkerställa den information som lämnas under samtalet samt behövs för uppföljning och kontroll av larmbehandlingen.

Varning och information

8 § Myndigheten ska utföra varningar och lämna information på uppdrag av de myndigheter som fullgör uppgifter enligt

1. lagen (2003:877) om skydd mot olyckor,
2. lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap,
3. förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, eller
4. lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Om det inte kan anstå får myndigheten själv utfärda varningar och lämna information till allmänheten och andra myndigheter.

Stöd och infrastruktur

9 § Myndigheten ska se till att räddningsorganen kan få del av information om inkommande larm. Myndigheten ska även kunna stödja räddningsorganen i samband med deras insatser.

Myndigheten ansvarar för att det finns en teknisk infrastruktur för ärendehantering, informationsdelning och kommunikation.

10 § Myndigheten ansvarar för att följa upp och utveckla larmbehandlingen.

Räddningsorganens skyldigheter

11 § Räddningsorganen ska säkerställa att de kan ta emot larmuppdrag enligt denna lag.

12 § Räddningsorganen ska se till att de har tillgång till sådan teknisk infrastruktur som sägs i 9 §.

Bemyndigande

13 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela de föreskrifter som behövs för lagens tillämpning.

14 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om kompetenskrav för den personal som har ansvar för larmbehandling i den myndighet som har ansvar för alarmering.

Tillsyn

15 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler

Härigenom föreskrivs att lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler ska upphöra att gälla vid utgången av december 2014.

3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det i 32 kap. införs en ny rubrik efter 2 § med följande lydelse och

dels att det i 32 kap. införs en ny paragraf 2 a § med följande lydelse.

32 kap.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser alarmering

2 a §

Sekretess gäller inom verksamhet enligt lagen (2014:000) om alarmering för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

dels att rubriken närmast före 6 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att 6 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
Alarmering	***Skyldighet att underrätta om räddningsinsats i särskilda fall***
	10 §
Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.	
	När ett räddningsorgan gör en räddningsinsats skall polismyndigheten underrättas om insatsen.
	Om effekterna av en olycka kan kräva särskilda åtgärder till skydd för befolkningen eller miljön i ett annat land än Sverige, skall det räddningsorgan som gör räddningsinsatsen omedelbart underrätta berörd myndighet i det andra landet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

dels att 11, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att bilagan till förordningen ska ha följande lydelse, och

dels att det i förordningen införs en ny bilaga, *bilaga 2*, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[1]	
Myndigheterna som anges i *bilagan* till denna förordning, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.	Myndigheterna som anges i *bilaga 1* till denna förordning, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Myndigheterna ska särskilt

1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
3. beakta det samarbete som sker inom Europeiska Unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap,
4. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,

[1] Förordning 2008:1003

5. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,

6. beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel) som förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och

7. informera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §[2]
	Myndigheter som anges i bilaga 2 till denna förordning ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap *med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.*	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap *enligt första stycket.*

[2] Senaste lydelse enligt förordning 2008:1003

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §[3]
	Myndigheter som anges i bilaga 2 till denna förordning ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att *vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.*	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att *kunna upprätta en ledningsfunktion enligt första stycket.*

[3] Senaste lydelse enligt förordning (2008:1003).

Bilaga 1 Förteckning över samverkansområden och myndigheter som har särskilt ansvar inom områdena[4]

Samverkans-områden	Myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkansområdena	Myndigheter med ansvar enligt 11 §	Myndigheter med ansvar enligt 18 §
Teknisk infrastruktur	Affärsverket svenska kraftnät		
	Alarmeringsmyndigheten	x	x
	Elsäkerhetsverket	*x*	*x*
	Livsmedelsverket	x	x
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x
	Post- och telestyrelsen	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
Transporter	*Alarmeringsmyndigheten*	*x*	*x*
	Luftfartsverket	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
	Trafikverket	x	x
	Transportstyrelsen	x	x
Farliga ämnen	*Alarmeringsmyndigheten*	*x*	*x*
	Kustbevakningen	x	x
	Livsmedelsverket	x	x
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x
	Rikspolisstyrelsen	x	x
	Smittskyddsinstitutet	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Statens jordbruksverk	x	x
	Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x
	Strålsäkerhetsmyndigheten	x	x
	Tullverket	x	x
Ekonomisk säkerhet	Finansinspektionen	x	x
	Försäkringskassan	x	x
	Pensionsmyndigheten	x	x
	Riksgäldskontoret	x	x
	Skatteverket	x	x
Geografiskt områdesansvar	*Alarmeringsmyndigheten*	*x*	*x*
	Länsstyrelserna	x	x

[4] Senaste lydelse 2012:586. Ändringen innebär att bilagan har fått en numrering *Bilaga 1* samt att ordet ”Alarmeringstjänsten” har lagts till samverkansområdena; Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Geografiskt områdesansvar samt Skydd, undsättning och vård.

	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x
Skydd, undsättning och vård	*Alarmeringsmyndigheten*	*x*	*x*
	Kustbevakningen	x	x
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x
	Rikspolisstyrelsen	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Transportstyrelsen	x	x
	Tullverket	x	x

Bilaga 2 **Förteckning över de myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap enligt 12 § och de myndigheter som ska ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion enligt 13 §.**[5]

Myndigheter som ska ha respektive kunna upprätta	Tjänsteman i beredskap enligt 12 §	Ledningsfunktion enligt 13 §
Affärsverket svenska kraftnät	x	x
Alarmeringsmyndigheten	*x*	*x*
Finansinspektionen	x	x
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	x	
Försvarets radioanstalt	x	
Kustbevakningen	x	x
Lantmäteriet	x	
Livsmedelsverket	x	x
Luftfartsverket	x	x
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap		
Post- och telestyrelsen	x	x
Rikspolisstyrelsen	x	x
Sjöfartsverket	x	x
Skatteverket	x	x
SMHI	x	x
Smittskyddsinstitutet	x	
Socialstyrelsen	x	x
Statens jordbruksverk	x	x
Strålsäkerhetsmyndigheten	x	x
Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x
Trafikverket	x	x
Transportstyrelsen	x	x
Tullverket	x	x
	x	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

[5] Bilaga 2 motsvarar bilaga till regeringens beslut (Fö2011/379/SSK) avseende de myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Alarmeringsmyndigheten har lagts till.

6 Förslag till lag om ändring av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

dels att det i lagen införs en ny rubrik efter 2 kap. 1 § med följande lydelse

dels att det i lagen införs en ny paragraf 2 kap. 1 a § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Tjänsteman i beredskap
	2 kap.
	1 a §
	I kommuner och landsting ska det finnas en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid extraordinära händelser, allvarliga händelser eller vid risk för sådana händelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1 Uppdrag

1.1 Direktiven

Utredningens uppdrag har varit att se över samhällets alarmeringstjänst i syfte att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt.

Som utgångspunkter har gällt att en samordnad alarmeringstjänst ska eftersträvas för att främja stärkt samverkan, minimera hanteringstider och skapa förutsättningar för ett optimalt nyttjande av samhällets samlade resurser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. En samordnad alarmeringstjänst är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap.

I uppdraget har ingått att kartlägga nuvarande alarmeringstjänst och anknytande tjänster såsom utalarmering av resurser för hjälpinsatser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa, krisberedskapstjänster samt varnings- och informationstjänster. Konsekvenser av att flera operatörer tillhandahåller tjänster för utalarmering, prioritering och dirigering ska beskrivas. Alarmeringstjänstens roll i samhällets krisberedskap ska klargöras.

Utredningen ska bedöma och föreslå vilka delar inom allmän ordning, säkerhet och hälsa som ska ingå i samhällets alarmeringstjänst för att säkerställa:

- de enskildas säkra och lika rätt till att få kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation,
- samhällets behov av samverkan och en samordnad hantering vid olika typer av nödlägen,
- en effektiv, säker, sammanhållen och obruten larmkedja,
- möjligheten till förutsättningar för en aktuell bild över samhällets samlade resurser för hjälpinsatser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa samt

- möjligheten för en aktuell bild över vilka insatser som pågår inom allmän ordning, säkerhet och hälsa och att denna information kan tillhandahållas myndigheter som har behov av uppgifterna för sin verksamhet.

Utredaren ska vidare bedöma och föreslå vilka krisberedskapstjänster som ska ingå i samhällets alarmeringstjänst.

Utredaren ska pröva och föreslå hur alarmeringstjänsten i samhället ska vara organiserad. I detta ingår att ta ställning till hur det offentliga åtagandet bör avgränsas och utformas samt hur verksamheten bör organiseras och finansieras. Även ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen ska analyseras. Utredaren ska beakta de kriterier för fortsatt statligt ägande som framgår av budgetpropositionen för 2007[1]. Utredaren ska slutligen föreslå regler för uppföljning och tillsyn av verksamheten för att säkerställa en kontinuerlig kvalitetssäkring. Utredaren ska utifrån sina förslag redovisa nödvändiga författningsändringar. Direktiven framgår av bilaga 1.

I tilläggsdirektiv den 4 april 2012 beslutades om förlängd utredningstid. Enligt beslutet ska uppdraget redovisas senast den 30 april 2013. Tilläggsdirektiven framgår av bilaga 2.

1.2 Utgångspunkter

1.2.1 Tidigare propositioner och skrivelser i ämnet

Den nuvarande ordningen för samordning av alarmeringsförhållandena lades fast redan under 1970-talet genom beslut av riksdagen att bilda ett för staten, kommuner och landsting gemensamt alarmeringsbolag (prop. 1972: 129, TU 1972: 20, rskr 1972: 329). Bildandet av bolaget, då kallat SOS Alarmering AB, innebar en sammanslagning av statens SOS-tjänst som införts 1956 och de av kommuner och landsting bildade länsalarmeringscentralerna. År 1994 bytte bolaget namn till SOS Alarm Sverige AB och bolaget blev mer uttalat ett affärsdrivande bolag[2]. Samtidigt tecknades ett alarmeringsavtal mellan staten och bolaget som reglerade SOS-tjänsten, dvs. mottagning och förmedling av larm på nödnummer 112 (tidigare 90 000).

[1] Prop. 2006/07:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.13.1
[2] Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:TU38, rskr. 1993/94:443

Efter dessa beslut om förändringar av SOS Alarms verksamhet har inga förändringar av de grundläggande alarmeringsförhållandena eller SOS Alarm AB:s verksamhet genomförts på initiativ av regering och riksdag.

Förändringar har dock skett i fråga om former och regler för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap. Som följd av en översyn av räddningstjänstlagstiftningen beslutades 2004 att räddningstjänstlagen skulle ersättas av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagen innebär en ökad betoning på förebyggande åtgärder och att kommunerna fick ökade möjligheter till lokal anpassning av verksamhetens organisering. Förändringarna innebar övergripande en övergång från detaljstyrning till en ökad målstyrning av räddningstjänstarbetet.[3]

I en proposition 2002 föreslogs en grundläggande struktur för samhällets krisberedskap, baserad på principer om ansvarsprincipen och geografiskt områdesansvar.[4] År 2007 inrättades en särskild krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. År 2009 inrättades en ny central förvaltningsmyndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, med uppgift att ha en samordnande roll i krisberedskapsarbetet.[5] Förslaget var en del i en utvecklad samordning och styrning av system för krisberedskap på central nivå. Förslaget om en ny samlad myndighet innebar att Statens räddningsverk m.fl. myndigheter inom området avvecklades. I propositionen anmälde regeringen sin avsikt att genomföra en översyn av SOS Alarm i syfte att anpassa uppdraget till utvecklingen inom krisberedskapsområdet. I en skrivelse till riksdagen år 2010 redogjorde regeringen för hur arbetet med samhällets krisberedskap hade utvecklats efter de förändringar som genomförts. [6]

Förändringarna av arbetet med samhällets krisberedskap har inneburit att SOS Alarm har fått nya uppgifter inom detta område. År 2008 reviderades alarmeringsavtalet i viss utsträckning. I det nya avtalet tydliggörs att SOS Alarm är en viktig resurs i samhällets krisberedskap. Det ställs även krav på att SOS Alarm ska kunna tillhandahålla landstäckande kommunikation i Sveriges nationella radiokommunikationssystem för samverkan och ledning, Rakel. Vidare krävs att bolaget kan administrera, utveckla och erbjuda

[3] Prop. 2002/03:119, bet. 2003/04:FöU2, rskr. 2003/04:24
[4] Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261
[5] Prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193
[6] Skr. 2009/10:124

samordningstjänster inom systemet. Slutligen ska SOS Alarm på uppdrag av behöriga myndigheter vidareförmedla information till beredskaps- och ledningsfunktionerna vid centrala statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

1.2.2 Andra utredningar av betydelse för denna utrednings uppdrag

Riksdagen beslutade i december 2012 att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2015.[7] Regeringen har därefter uppdragit åt en särskild utredare att genomföra förändringen. Enligt de direktiv som ligger till grund för den pågående ombildningen ska Polismyndigheten ha en geografisk organisation i ett antal polisregioner.[8] Som riktlinjer anger regeringen att de nuvarande sju samverkansområdena för polisen kan utgöra lämplig indelning.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen lämnade i sitt slutbetänkande i december 2012 förslag till en ny geografisk indelning i sju statliga regionala områden, som ska ligga till grund för statliga myndigheters regionala indelning.[9] Länsstyrelserna föreslås få en ny geografisk struktur med elva länsstyrelser, innebärande en sammanslagning och förändring från nuvarande 21 länsstyrelser. Utredningen föreslår att länsstyrelsernas uppdrag och uppgifter renodlas till färre områden. Ett område som föreslås få en mer framträdande roll inom länsstyrelsen är samhällsskydd och krisberedskap. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I övrigt kan nämnas att en särskild utredare har uppdraget att se över fördelningen av statens bestånd av försvarsfastigheter. Till utredningsuppdraget har också lagts uppgiften att föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen och finansieringen av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.[10] Vidare pågår arbetet med att förbereda inrättandet av en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst, Inspektionen för vård och omsorg. Den nya myndigheten, som övertar ansvaret

[7] Prop. 2012/13:1:100, bet. 2012/13:JuU1, rskr. 124
[8] Dir. 2012:129 Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet
[9] Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81)
[10] Utredningen om omstrukturering av statens bestånd av försvarsfastigheter (S 2012:01, dir. 2012:6 och dir. 2012:103)

för tillsynsverksamheten från Socialstyrelsen, ska inrättas den 1 juni 2013.[11]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i en promemoria från 2011-05-26 redovisat sin bedömning att regeringen borde tillsätta en utredning om samhällets alarmeringstjänst i syfte att klarlägga ansvarsförhållanden, gränsdragningen mellan offentlig och kommersiell verksamhet samt för att belysa betydelsen av en sammanhållen larmkedja. I promemorian redovisas ett antal områden där det enligt myndighetens bedömning finns oklarheter eller problem i nuvarande alarmeringsförhållanden.[12]

Riksrevisionen redovisade i november 2012 resultaten av en granskning av statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20). Granskningen hade inriktning på de delar av alarmeringen som rör vårdärenden och ambulanssjukvård, och berörde även styrning och tillsyn med avseende på SOS Alarms verksamhet.

1.2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete

Utgångspunkter för utredningens arbete har varit de grundläggande principer eller värden som anges i direktiven, dvs. att säkerställa de enskildas säkra och lika rätt till att få kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation. Vidare anges att behovet av en samordning av hantering av olika typer av nödlägen ska säkerställas och att larmkedjan ska vara effektiv, säker och sammanhållen. Samordning och samverkan vid händelser i vardag och vid större händelser eller krislägen förutsätter att det är möjligt att dela information om aktuella händelser, lägesbilder och pågående insatser.

En central förvaltningspolitisk utgångspunkt är att samhällsservice ska utformas på ett likformigt och rättssäkert sätt. Verksamheten ska bedrivas under former som medger insyn och öppenhet och möjligheter till granskning av verksamheten. En väl utformad tillsyn och kontroll är en viktig del i detta. En generell utgångspunkt är vidare att det offentliga åtagandet noggrant ska prövas och avgränsas.

[11] Utredningen om inrättande av en tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst - Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:05), dir. 2012:67.
[12] PM 2011-05-26, ärendenummer 2010-3341-8.

1.3 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i april 2012. Utredningen har bedrivit sitt arbete genom inhämtande av underlag från de myndigheter och organisationer som nämns i utredningens direktiv, dvs. Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, SOS Alarm Sverige AB och Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har haft tillgång till en kontaktperson på respektive berörd myndighet och organisation för inhämtande av faktaunderlag och för behandling av särskilda frågor. Möten har också hållits med företrädare för respektive myndighet och organisation.

När det gäller SOS Alarm har ett flertal möten hållits med syfte att inhämta faktaunderlag och andra kunskaper om alarmeringsverksamheten. Utredningen har haft möten med SOS Alarm (styrelsen, styrelsens ordförande, bolagets ledning, olika befattningshavare i bolaget) och har också fått möjlighet att följa verksamheten på plats i SOS-centralen i Stockholm.

Vid två tillfällen under våren 2013 har utredningen hållit informations- och samrådsmöten med berörda myndigheter och organisationer. Vid dessa möten har även representanter från länsstyrelsen i Stockholms län och Statens haverikommission deltagit.

Utredningen har även haft möten eller annat samråd med andra berörda myndigheter. Bland dessa kan nämnas Statens haverikommission, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Länsstyrelserna i Stockholms respektive Uppsala län. Utredningen har även haft ett informationsmöte i Regeringskansliet med företrädare för berörda departement. Härutöver har utredningen haft möten med Sveriges Dövas Riksförbund och med företrädare för Medhelp AB samt den grupp av landsting, ”Fyrklövern”, som sedan november 2011 har avtal med Medhelp AB om larmtjänster som avser prioritering och dirigering av ambulans. Utredningen har även träffat forskare vid institutionen för klinisk forskning och utbildning vid Södersjukhuset (Karolinska Institutet).

När det gäller kommuner och landsting har utredningen haft ett flertal möten med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, samt deltagit i möten, konferenser och nätverk som SKL har arrangerat i olika frågor. Utredningen har även haft möten med företrädare för 73 kommuner och sex län i övre och

nedre Norrland och med företrädare för räddningstjänsten m.fl. i Jönköpings län. Utredningen har genomfört studiebesök hos räddningstjänsten i Örebro, "Trygghetens Hus" i Östersund, Södertörns brandförsvar, Storstockholms räddningstjänstförbund, Sjöfartsverkets ledningscentral JRCC och Kustbevakningens regionledning i Göteborg, Kustbevakningens ledningscentral i Nacka Strand, Stockholm. Möten och studiebesök har genomförts i syfte att följa utvecklingen i Projekt Vardagssamverkan i Stockholmsregionen. Utredningen har informerat om utredningens arbete vid fyra konferenser, Konferens för räddningscheferna i SydSverige, Nätverket 100 000 – kommunernas möte i Örebro, Räddningschefskonferens i Marstrand och Höstkonferens om landstingens krisberedskap.

Utredningen har vidare genomfört en enkätundersökning i syfte att kartlägga kommuners och landstings syn på alarmeringsfrågorna. Undersökningen genomfördes av Hägg Konsult AB.

Utredningen genomförde i augusti 2012 ett studiebesök vid Nödcentralsverket och nödcentralen i Kervo i Finland. Vid mötet deltog företrädare för Inrikesministeriet och Finansministeriet samt Nödcentralsverkets generaldirektör och avdelningschefer. Utredningen har vidare haft ett möte med företrädare för norska Justitie- och beredskapsdepartementets räddnings- och beredskapsavdelning.

Utredningen har haft samråd med utredningen om översyn av statlig regional förvaltning (Fi 2009:07), med genomförandekommittén för den nya polismyndigheten (Ju 2012:16), utredningen om omstruktureringen av statens fastighetsbestånd (S 2012:01) samt patientmaktsutredningen (S 2011:03).

2 Samhällsskydd och krisberedskap

2.1 Samhällets säkerhet

Målen för samhällets säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, värna samhällets funktionalitet och värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.[1] Det som idag definieras som samhällets krisberedskap har över tid utvecklats från att vara en del av den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig (totalförsvar) till att vara en integrerad del i varje samhällsviktig aktörs verksamhet. Samhällets ansvar delas upp geografiskt och i samhällets olika sektorer.

Även om det offentliga har ett omfattande ansvar för samhällets funktionalitet har enskilda också ett ansvar. Det innebär att enskilda dvs. såväl individer som icke offentliga aktörer bör ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå och att samhället då kan behöva göra omprioriteringar av resurser och verksamheter. Detta innebär också att enskilda aktivt ska ta del av samhällets information och anvisningar. Den enskilde har således en viktig roll i samhällets krisberedskapsarbete.[2]

Den svenska säkerhetspolitiken utgår ifrån en bred syn på begreppet säkerhet som inrymmer såväl hot och risker som allvarliga händelser och kriser som militära hot.[3] Civilt försvar är, i fredstid, det arbete och den verksamhet som bedrivs för att öka samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Genom att det civila försvaret utvecklas utifrån arbetet med samhällets krisberedskap minskar sårbarheten i samhället under såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. I ett läge där Sverige förbereds

[1] Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292
[2] Prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93
[3] Se s. 72, samma proposition.

för krig utgör civilt försvar och militärt försvar tillsammans totalförsvar. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, och då är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

2.2 Skydd mot olyckor och räddningstjänst

Ett grundläggande säkerhetsarbete i samhället när det gäller vardagens olyckor bedrivs inom området skydd mot olyckor. Skydd mot olyckor syftar till att skapa ett tryggt, säkert och robust samhälle som är förberett för och som även har förmåga att möta sällan förekommande händelser såsom stora och omfattande olyckor. Med begreppet räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnader för insatserna och omständigheterna i övrigt. Räddningstjänstens uppdrag är att skapa beredskap för att hindra och begränsa skador. Räddningstjänstens resurser verkar inom hela hotskalan, från vardagens olyckor, vid en kris och under höjd beredskap. [4]

Ansvaret för skydd mot olyckor är fördelat mellan enskilda, kommuner och staten. Den enskilde är skyldig att varna och tillkalla hjälp i vissa fall. Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska om det är möjligt varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Enskilda som ansvarar för byggnader, anläggningar eller farlig verksamhet där en brand eller konsekvenserna av en brand skulle kunna vara omfattande har skyldighet att vidta särskilda åtgärder för brandskydd.

Kommunen har inom sitt geografiska område ansvar för olycksförebyggande åtgärder, räddningstjänst och efterföljande åtgärder. Den kommunala räddningstjänsten har också ansvar för räddningstjänst till sjöss när det gäller hamnar, kanaler och strandlinjer. Staten ansvarar för statlig räddningstjänst, där Polisen ansvarar för de statliga räddningstjänsterna fjällräddning och efterforskning av

[4] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO

försvunna personer i andra fall, Sjöfartsverket för sjö- och flygräddning, Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss och länsstyrelserna för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

En utgångspunkt är att det i hela landet ska finnas ett tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor samtidigt som det finns utrymme för hänsyn till lokala förhållanden. Räddningstjänsten ska kunna agera över hela hotskalan, såväl vid den enskilda olyckan som vid kriser och höjd beredskap.

Hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen[5] omfattas inte av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, se vidare i avsnitt 2.4.

Särskilt om kommunal räddningstjänst

Lagstiftningen ger kommunerna stora möjligheter att anpassa räddningstjänstorganisationen efter lokala förhållanden. Kommunfullmäktige antar handlingsprogrammen för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänst för varje ny mandatperiod. I den kommunala förvaltningen är det en eller flera nämnder som har ansvar för räddningstjänstfrågor. Innan ett program antas ska samråd ske med berörda myndigheter. I de flesta fall handlar det om samråd med länsstyrelsen i länet.

I varje kommun ska finnas en räddningschef. Räddningschefen har bl.a. till uppgift att se till att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad utifrån de mål som finns i lagstiftningen och i det kommunala handlingsprogrammet. Vid kommunal räddningstjänst är räddningschefen räddningsledare och leder räddningsinsatser. Räddningschefen kan utse en annan behörig person att vara räddningsledare, men behåller det övergripande ansvaret för verksamheten.

När kommuner väljer att bedriva räddningstjänsten i ett räddningstjänstförbund regleras ofta förhållandet mellan medlemskommunerna och kommunalförbundet i en förbundsordning som är ett avtal som reglerar och tydliggör politisk styrningsform samt vilka uppgifter kommunalförbundet ska överta och utföra. Kommunfullmäktige i respektive kommun fattar beslut huruvida kommunen ska ingå i ett kommunalt räddningstjänstförbund. 2011 ingår sammanlagt 128 kommuner i 32 kommunala räddningstjänst-

[5] Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

förbund.[6] Personalen inom den kommunala räddningstjänsten kan bestå av heltidsanställda eller anställda med huvudsakligen beredskapstjänstgöring. Kommunen kan anpassa personalens kompetens till kommunens olika behov och med kommunens ambition för räddningstjänsten. Det är endast behörigheten hos räddningsledare i kommunal räddningstjänst som är reglerat. Räddningstjänsten tilldelas medel inom ramen för kommunens årliga budgetprocess. Räddningstjänstförbunden finansieras genom stadgade och överenskomna medlemsavgifter. Denna avgift betalar sedan kommunen till räddningstjänstförbundet. Om kommunen deltagit i statlig räddningstjänst eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid övningar i sådan räddningstjänst eller sådan sanering, har kommunen rätt till ersättning. Vidare har en kommun rätt till ersättning av staten om en räddningsinsats medfört betydande kostnader och överstiger en självrisk.

Kommunernas kostnader för räddningstjänst 2011 varierade mellan 380-3201 kr per invånare.[7]

Särskilt om statlig räddningstjänst

Polismyndigheterna i Dalarna, Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län ansvarar för fjällräddningstjänsten. Till sin hjälp har polismyndigheterna Fjällräddningen, som består av frivilliga som utbildas och utrustas av Polisen. Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen står för den nationella samordningen och ansvarar för kvaliteten i Fjällräddningens utbildning och utrustning. Räddningsledare i de delar av landet som inte har fjällräddning kan begära hjälp från fjällräddningstjänsten vid behov. Fjällräddningstjänst betraktas av polisen i normalfallet som en särskild händelse[8]. Fjällräddningen arbetar under ledning av en räddningsledare från Polisen eller en insatsledare från Fjällräddningen.

Polismyndigheterna har ansvar att efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Efter-

[6] Räddningstjänst i siffror 2011 (MSB) Excelbilaga
[7] Öppna jämförelser – trygghet och säkerhet 2012, SKL och MSB
[8] Med ”särskild händelse” avses en händelse där polismyndigheten hanterar händelsen enligt instruktion i FAP 201-1.

forskning av försvunna personer betraktas av polisen i normalfallet som en särskild händelse.[9]

Sjöfartsverket är ansvarig för sjö- och flygräddningen. För sjö- och flygräddningen finns en räddningscentral, Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC) i Göteborg. Sjö- och flygräddningen regleras också i sjölagen, luftfartslagen och internationella konventioner och manualer såsom SAR-konventionen[10], Chicago-konventionen[11], IAMSAR[12] och SOLAS-konventionen[13]. Den operativa ledningen av sjö- och flygräddningsinsatser sker från JRCC. Vid räddningsinsatser används utöver Sjöfartsverkets resurser, resurser från bland annat Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen, Försvarsmakten samt kommunerna.

Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon samt i Vänern, Vättern och Mälaren. Kustbevakningens operativa verksamhet leds från ledningscentraler i Stockholm och Göteborg. Kustbevakningens har 26 kuststationer inklusive en flygkuststation i Skavsta.

Länsstyrelserna

Kommunerna ansvarar för räddningstjänstinsatser inom sitt geografiska område, men i fråga om särskilt omfattande insatser kan en länsstyrelse ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Planer för hur detta ska gå till ska vara föremål för samråd och beslutas i förväg. Om flera län berörs, leds insatsen av en av de berörda länsstyrelserna.

---

[9] RPSFS 2006:14, Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser

[10] International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 , styr bland annat fastställandet av gränser mellan länder, upprättandet av sjöräddningscentraler - tillgänglighet, kompetens och bemanning av dessa, andra ledningsfunktioner, operativa rutiner, resurser och utrustning för sjöräddning.

[11] Convention of International Civil Aviation är den rättsliga grunden för internationell civil luftfart. Konventionen bekräftade en tidigare konvention från 1919 om den nationella suveräniteten över territoriets luftrum, samtidigt som principen om luftens frihet för fredlig flygning fastslogs. Chicagokonventionen ledde också till att International Civil Aviation Organization (ICAO) bildades.

[12] International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual

[13] International Convention on Safety of Life at Sea, 1974, SOLAS reglerar till exempel Sveriges skyldighet att vidta åtgärder för räddning av nödställda till sjöss längs våra kuster och att se till att det finns tillämplig landbaserad radioutrustning för att via maritima system kunna ta emot larm från och kommunicera med fartyg till sjöss.

Länsstyrelserna ansvarar särskilt för att leda räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och för sanering efter sådana utsläpp som är en del av den statliga räddningstjänsten.[14] Länsstyrelsen ska säkerställa att den allmänhet som troligen kommer att beröras av en nödsituation som medför risk för strålning ges information om de hälsoskyddsåtgärder som ska vidtas och de regler som gäller vid en sådan situation. Länsstyrelsen ska också säkerställa att de som kan komma att delta i räddningsaktioner i händelse av en nödsituation ges lämplig och regelbunden uppdaterad information om riskerna.

Länsstyrelsen ska vidare upprätta program för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering. De program som upprättas av länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och Hallands län ska dessutom behandla frågor om utalarmering, utrymning, utdelning av jodtabletter och plan för personalförsörjning.

Länsstyrelserna har särskilt ansvar inom krisberedskapen att utifrån sitt geografiska områdesansvar vara en sammanhållande funktion och under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter.

Statens haverikommission

Statens haverikommission är en myndighet med uppgift att undersöka olyckor i syfte att förbättra säkerheten. De undersökningar som Haverikommissionen genomför syftar till att klarlägga händelseförlopp och orsaker till en händelse och de skador som uppkommit men inte till att fastställa ansvar eller skuld. Undersökningarna ska ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har genomfört i samband med en händelse och om det finns skäl för att vidta förbättringar av räddningstjänstens arbete. Haverikommissionens verksamhet regleras bl.a. i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

2.3 Samhällets krisberedskap

Med en kris avses en händelse som drabbar eller berör många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner. Vid allvarliga händelser och kriser med

[14] 4 kap. 6 § och 8 § första stycket LSO

nationella konsekvenser är det främst regeringens uppgift att hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt på en övergripande nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering. Men ansvaret för samordning av åtgärder som krävs för att hantera en allvarlig händelse eller kriser av nationell karaktär ligger på de statliga förvaltningsmyndigheterna. För att samhället ska kunna motstå och hantera en kris krävs det att berörda aktörer minskar sin sårbarhet i sin verksamhet och vidtar förberedande åtgärder som möjliggör ett samordnat och skyndsamt agerande – krisberedskap. Utgångspunkten är att samhällets krisberedskap ska bygga på den verksamheten som normalt genomförs för att förebygga och hantera olyckor och störningar.[15]

Med utgångspunkt i de övergripande målen för vår säkerhet, är målet för arbetet med samhällets krisberedskap att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. Skulle en sådan händelse inträffa bör kvinnors, mäns och barns liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom och miljö begränsas.[16]

Arbetet med samhällets krisberedskap och det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen om att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris - *ansvarsprincipen*. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar att samverka med övriga berörda aktörer. Den andra viktiga principen är att en kris skall hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga – *närhetsprincipen*. Den tredje principen är att förändringar i en organisation för att planera för eller hantera en kris inte skall göras större än vad som krävs – *likhetsprincipen*.

Arbetet med samhällets krisberedskap sker i en geografisk och i en sektorsindelad ansvars- och samverkansstruktur som bygger på samverkan mellan olika samhällsnivåer och mellan sektorer och för såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap.

Kommuner har det geografiska områdesansvaret på den lokala nivån, länsstyrelser på den regionala nivån och statliga förvaltningsmyndigheter och regeringen på den nationella nivån. Det geografiska områdesansvaret innebär att utgöra en sammanhållande funktion för lokala aktörer som näringsliv och frivilliga organisationer samt att ansvara för att information till allmänheten

[15] prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93
[16] prop. 2012/13:1 utg.omr. 6, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93

samordnas. Länsstyrelserna har ett särskilt utpekat ansvar för att minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och under höjd beredskap.[17] Länsstyrelserna ska även vara sammanhållande mellan lokala aktörer och den nationella nivån och verka för att nödvändig samverkan sker inom länet och med närliggande län. Länsstyrelserna har ansvaret för att efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.[18] Statliga förvaltningsmyndigheter har ansvar för samordning av åtgärder som krävs för att hantera en allvarlig händelse eller kriser av nationell karaktär. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.[19] Landstingen har ansvar för att ha god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.[20]

Tjänsteman i beredskap

Regeringen har särskilt beslutat vilka statliga myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB).[21] I samma beslut regleras också vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer. Myndigheterna som omfattas av beslutet är fler myndigheter än de som enligt 11 § krisberedskapsförordningen har särskilt ansvar för krisberedskapen. En tjänsteman i beredskap har uppgifter att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Länsstyrelserna ska ha en tjänsteman i beredskap, med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka,

[17] 52 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
[18] 7 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
[19] 7 § förordning(2008:1002) med instruktion för myndigheten för samhällsskydd och beredskap
[20] Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
[21] Regeringsbeslut, Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap Fö 2011/379/SSK

verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.[22] I varje landsting ska ständigt finnas personal i beredskap för att kunna ta emot larm vid en allvarlig händelse och att denna funktion ska benämnas tjänsteman i beredskap.[23] Motsvarande krav på tjänsteman i beredskap finns inte på kommuner.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. Myndigheten ska

- utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
- arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
- bidra till att minska konsekvenserna av olyckor och kriser samt
- följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete och se till att utbildningar och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

MSB har inom områdena föreskriftsrätt i olika omfattning.

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB analyserar och sammanställer resultaten från risk- och sårbarhetsanalyserna varje år och rapporterar till regeringen.

MSB ska enligt krisberedskapsförordningen i samverkan med de myndigheter som ingår i de så kallade samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i samverkansområdena. MSB ska vidare årligen lämna en redogörelse för och bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. För att främja helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska

[22] 53 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
[23] 8 § SOSFS 2005:13(M) Socialstyrelsens föreskrift om fredstida katastrofmedicinsk beredskap och planläggning inför höjd beredskap

planeringen för de myndigheter som omfattas av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bedrivas inom samverkansområdena.

MSB:s tjänsteman i beredskap, TiB, är kontaktpunkt hos MSB i samband med olyckor och kriser. MSB:s TiB larmar och informerar MSB:s beredskapsfunktioner vid olyckor och kriser. MSB ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska vidare se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser och samordna stödet till centrala, regionala och lokala aktörer i fråga om information och lägesbilder. MSB ska också ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

MSB har beredskap för expertstöd inom området räddningstjänst nationellt och internationellt, beredskap att snabbt kunna rekrytera personal till insatser nationellt eller internationellt, materielberedskap nationellt och internationellt, informationsberedskap internt och för att samordna information till allmänheten och media. MSB har också ansvar för att utforma information till allmänheten (Krisinformation.se), för IT-beredskap och för att säkerställa driften av MSB:s interna IT-system och bistå myndigheter med tekniskt stöd.

När kommunala och regionala resurser inom områdena oljeskydd, skogsbrand, farliga ämnen och översvämning inte räcker till har MSB vissa resurser som kan användas. Vid behov av förstärkningsmateriel kontaktar ansvarig räddningsledare MSB:s TiB, via SOS Alarm. Från den 1 januari 2011 har MSB ansvar att upprätthålla beredskap för att i samråd med Socialstyrelsen besluta om att genomföra flygningar med Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM). SNAM är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. SNAM kan användas både nationellt och internationellt när samhällets ordinarie transportresurser inte räcker till. Vid behov av SNAM kontaktas MSB:s TiB.

2.4 Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) reglerar hälso- och sjukvård enligt följande definition.

> Med hälso- och sjukvård avses i denna lag åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna.

Hälso- och sjukvårdslagen är en ramlagstiftning som anger övergripande mål och krav på hälso- och sjukvården, t.ex. mål avseende en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen och att vården ska vara av god kvalitet och vara lätt tillgänglig.

Landstingen

Ansvaret för hälso- och sjukvården vilar enligt lagen på landstingen. Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård till dem som är bosatta inom landstinget eller på annat sätt stadigvarande vistas inom landstinget. Om någon som vistas inom landstingen utan att vara bosatt där och behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget erbjuda sådan. Ett landsting får enligt lagen sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för och ska då ange de villkor som gäller för överlämnandet.

Landstingen ansvarar enligt lagen för både primärvård (öppen vård) och sluten vård. För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning ska finnas sjukhus. Vad gäller ambulans, som i lagen fortfarande benämns sjuktransporter, föreskrivs att landstingen ska svara för att det inom landstinget finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (6 §).

Landstinget ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård. Planeringen ska avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare. Landstinget ska även planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (7 §).

2.5 Allmän ordning och säkerhet

Målet för området allmän ordning och säkerhet, som en del av rättsväsendet, är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivas med hög kvalitet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.[24] Hög rättssäkerhet och rättstrygghet är grundläggande förutsättningar för att människor ska känna förtroende för lagarna, myndigheterna och domstolarna. Sådant förtroende är av fundamental betydelse för det demokratiska samhället.

Polisen

Syftet med polisens verksamhet är enligt polislagen att som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.[25] I polisens uppgifter ingår att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Polisens skyldigheter beskrivs som att söka säkerställa förutsättningar för en i möjligaste mån trygg och friktionsfri samlevnad medborgare emellan. Definitionen av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet beskrivs också som polisens skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer under förutsättning att överträdelserna är straffbelagda. Dessa uppgifter bedrivs också av andra aktörer såsom Tullen, Kustbevakningen, Skatteverket och Naturvårdsverket. Åtskilliga bestämmelser ger dock polisen befogenheter att ingripa mot störningar mot allmän ordning som inte är straffbelagda handlingar varför det är särskilt viktigt att polisen iakttar försiktighet och proportionalitet vid ingripanden.

[24] Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 4, bet. 2012/13:JuU1, rskr. 2012/13:124
[25] 1 § Polislagen (1984:387)

Polisen har också särskilt utpekat ansvar att samverka med andra myndigheter och organisationer. [26]

Polisen är idag en så kallad myndighetskoncern. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet vissa befogenheter över polismyndigheterna, där den operativa polisverksamheten bedrivs.

Polisens nuvarande organisation har nyligen utretts, där uppdraget var att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som riksdag och regering ställer på verksamheten och att lämna förslag till en ny organisation.[27] Polisorganisationskommittén lämnade i sitt betänkande förslag till en ny organisation.[28] Polisorganisationskommittén föreslår att polisen blir en myndighet och en särskild utredare har fått i uppdrag att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en myndighet – Polismyndigheten.[29] Polismyndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2015.

2.6 Tillsyn

Kommunen har ansvar för tillsyn över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor (LSO) och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen inom kommunens område. Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet ska bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål som framgår av LSO och som satts upp i de kommunala handlingsprogrammen. Länsstyrelserna ska också stödja kommunerna genom rådgivning och information. Om länsstyrelsen och den enskilda kommunen inte kan enas om kommunens måluppfyllnad kan länsstyrelsen överlämna ärendet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för prövning. Det finns möjlighet för regeringen att, om det finns synnerliga skäl, på framställning från MSB besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för den centrala tillsynen av fjällräddningstjänsten och efterforskning av försvunna personer, Transportstyrelsen vad avser den centrala tillsynen av flyg- och sjöräddningstjänsten och Kustbevakningen vad avser den centrala

[26] Nils-Olof Berggren och Johan Munck, Polislagen En kommentar, nionde upplagan, 2011, s. 28–29.
[27] Dir 2010:75 En ny organisation för polisen?
[28] SOU 2012:13 En sammanhållen svensk polis, s. 133
[29] Dir 2012:129 Ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet

tillsynen av miljöräddningstjänsten till sjöss. Transportstyrelsen utövar tillsynen av flygräddningen genom verksamhetskontroll. Transportstyrelsens verksamhetskontrolls huvudsakliga inriktning är flygräddningens rutiner gällande utbildning, kvalitetssystem och uppdaterade processer. MSB utövar tillsyn över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar och med stöd av LSO meddelade föreskrifter i frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen samt planeringen av saneringen.

Socialstyrelsen utövar tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Denna tillsynsuppgift omfattar även den katastrofmedicinska beredskapen som landstingen ska upprätthålla. Från och med den 1 juni 2013 kommer Socialstyrelsens tillsynsuppgifter att övergå till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg. Socialstyrelsen kommer dock fortfarande ha ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom Socialstyrelsens verksamhetsområde. Socialstyrelsen ska även fortsättningsvis samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets och socialtjänstens beredskap.

Kommunerna är skyldiga att rapportera till länsstyrelsen om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser och höjd beredskap. Landstingen ska hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser och höjd beredskap. MSB får meddela närmare föreskrifter om de risk- och sårbarhetsanalyser som kommuner och landsting ska upprätta. När det gäller krisberedskap och höjd beredskap har länsstyrelsen geografiskt områdesansvar, men inte ett uttalat ansvar för tillsyn. Uppföljningen av verksamheten hos myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen samt de myndigheter som MSB beslutar om i enskilda fall, sker, t.ex. genom att dessa myndigheter lämnar särskild redovisning av sina risk- och sårbarhetsanalyser till regeringen och MSB.[30] MSB har vidare ansvar för att såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.[31]

[30] 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
[31] 10 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har som ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet i uppgift att utöva tillsyn och kontroll om åtagandena i statens alarmeringsavtal avseende 112-tjänsten uppfylls. MSB har haft uppgiften i regleringsbrevet sedan myndigheten bildades och tog över ansvaret från Statens räddningsverk.

Tillsyn, uppföljning och granskning av polisens verksamhet sker på flera sätt. Rikspolisstyrelsen granskar, bland annat genom en särskild inspektionsverksamhet, att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med polisens uppdrag. Internrevisionen är en oberoende granskning- och rådgivningsverksamhet som rapporterar till styrelsen för Rikspolisstyrelsen och är placerad direkt under rikspolischefen. Polisens avdelning för interna utredningar utreder om det uppstår en misstanke om att en anställd inom polisen har begått ett brott, eller på något sätt handlat felaktigt i tjänsten.

Riksdagens ombudsmän JO, har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet – bl.a. statliga och kommunala myndigheter – efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.[32] Riksrevisionen granskar genom årlig revision och effektivitetsgranskningar att myndigheterna har en effektiv resursanvändning och förvaltning.[33] Justitiekanslern har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.[34]

[32] Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
[33] Lag (2002:1022) om statlig revision m.m., lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
[34] Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

3 Alarmering – nuvarande förhållanden

3.1 SOS Alarm Sverige AB

SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) ansvarar på uppdrag av staten för upprätthållandet av larmnumret 112. Uppdraget regleras i ett särskilt alarmeringsavtal mellan staten och bolaget. SOS Alarm ska enligt avtalet ansvara för SOS-tjänsten, numera kallad 112-tjänsten, vilket innefattar att ta emot, behandla och förmedla larm på 112 till ansvarigt räddnings- eller hjälporgan i samhället.

Larmnumret 112 är sedan 1991 gemensamt larmnummer i Europeiska unionen. Innebörden är att larmnumret 112 ska kunna ringas i alla medlemsstater i nödsituationer. Varje medlemsstat är skyldig att ta emot larm på 112, oavsett förekomsten av andra nationella larmnummer. I Sverige kan kommunal och statlig räddningstjänst, ambulans, polis, jourhavande präst, sociala myndigheter, giftinformation med flera nås via 112.

SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet med staten erbjuda kommuner och landsting och även statliga myndigheter att sluta avtal om anslutning till SOS Alarms tjänster. Anslutningen är dock grundad på frivillighet. Om sådana avtal träffas genomför SOS Alarm full larmbehandling, vilket innebär att SOS Alarms operatörer utöver mottagningen av larmet på 112 och den första intervjun även ansvarar för bedömning och prioritering av larmet samt för utlarmning och dirigering av räddningsresurser. Alarmeringsverksamheten bedrivs vid SOS-centraler med fördelning över hela landet. Antalet SOS-centraler uppgår 2013 till 15 centraler.

Sedan SOS Alarm bildades och SOS-centralerna inrättades har merparten av kommuner och landsting varit anslutna till någon form av alarmeringstjänst eller samarbete med SOS Alarm. För närvarande har samtliga kommuner, enskilt eller i förbund, avtal

med SOS Alarm om alarmeringstjänster. Av landstingen har 17 av 21 landsting och regioner avtal med SOS Alarm om dirigering av ambulans. När det gäller statlig räddningstjänst och polis svarar SOS Alarm enbart för mottagning av nödanrop på larmnummer 112 (112-tjänsten) och vidarekopplar dessa till ansvariga myndigheters egna räddnings- och ledningscentraler, se vidare nedan. Närmare förhållanden och rutiner vid larmbehandling redovisas i kapitel 7 i betänkandet.

Utöver alarmeringstjänster kan SOS Alarm AB erbjuda larm-, jourtele- och säkerhetstjänster till exempelvis kommuner och landsting. Sedan 2008 har SOS Alarm enligt tillägg i alarmeringsavtalet även uppdraget att tillhandahålla tjänster inom ramen för samhällets krisberedskap, se närmare avsnitt 3.4.

3.2 Andra larm- och ledningscentraler

3.2.1 Statliga myndigheter

De statliga räddningsorganen har särskilda larm-, räddnings- eller ledningscentraler. Samtliga begrepp, larm-, räddnings- och ledningscentraler används i författning. Dessa centraler är inte samordnande genom SOS Alarm utan 112-samtal vidarekopplas till dessa per telefon. SOS Alarm ringer upp centralerna på särskilda nummer. Utöver de statliga centralerna finns också som nämnts tidigare larmcentraler som utför prioritering och dirigering av ambulanser i fyra landsting och kommunala larmcentraler.

Polisens länskommunikationscentraler

Varje polismyndighet har en länskommunikationscentral (LKC) som ansvarar för ledning och styrning av den fältoperativa verksamheten. Verksamheten vid LKC leds av vakthavande befäl med stöd av inre befäl och operatörer. Vakthavande befäl vid LKC ansvarar för och prioriterar, leder och fördelar tillgängliga polisiära resurser. I nuvarande polisorganisation finns 19 länskommunikationscentraler. Enligt Rikspolisstyrelsen uppgår antalet anställda vid länskommunikationscentralerna 2013 till cirka 900 årsarbetskrafter. Polisens länskommunikationscentraler tar emot de vidarekopplade 112-samtalen från SOS Alarm och har sedan ansvar för att leda insatsen. Insatser som är statlig räddningstjänst,

efterforskning av försvunna personer eller fjällräddning leds från någon av polisens länskommunikationscentraler. Vidare ansvarar berörd polismyndighet för att larma ut fjällräddarna eller andra aktörer som deltar i räddningsarbetet.

Sjö- och flygräddningscentralen – JRCC

Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för sjö- och flygräddning. Sjö- och flygräddningscentralen JRCC[1], tar emot larm om inträffade eller befarade olyckor i luften, på land och till sjöss samt leder insatser som följer av dessa. Larmen inkommer dels från SOS Alarm men också genom nödsamtal direkt till JRCC och anrop på VHF:s kanal 16 eller på andra sätt såsom från olika nödsändare och larm från sjöfarten (EPIRB) samt s.k. *Personal Locator Beacon* (PLB). JRCC ansvarar för registerhållning för nödsändare som används i sjöfarten. Ansvarig räddningsledare på JRCC tar emot larm på nödnummer 112 från SOS Alarm, klassificerar och bedömer dem samt fattar beslut om och leder räddningsinsats.

Kustbevakningens ledningscentraler

Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon samt i Vänern, Vättern och Mälaren. De kommunala räddningstjänsterna ansvarar för miljöräddningstjänst i vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar samt definierat kommunalt hamnområde. Ofta används Kustbevakningens resurser för både sjöräddning och kommunal räddningstjänst vilket innebär att Kustbevakningens ledningscentraler som finns i Stockholm och Göteborg har kontakter och samverkar med andra räddningsorgan och aktörer. Ledningscentralen deltar i och följer det operativa arbete som Kustbevakningen bedriver Vid miljöräddningsinsatser finns räddningsledare i anslutning till ledningscentralen och leder insatsen därifrån.

[1] Joint rescues services centre

3.2.2 Kommunala räddnings- och ledningscentraler

Större räddningsförbund framför allt i storstadsområdena, t.ex. Södertörns brandförsvarsförbund och Storstockholms brandförsvar har egna räddnings- och ledningscentraler för räddningstjänsten. Vid dessa larm- och ledningscentraler finns larmoperatörer som sköter utlarmning och dirigering av räddningsinsatser efter att SOS-centralen har utfört den första intervjun med anledning av ett inkommet larm. De kommunala larmcentralerna har i dessa fall samma tekniska plattform (Zenit) som SOS Alarm och hanterar utlarmning och ledning av kommunala räddningstjänstresurser. Larmoperatörernas arbete sker i dialog med räddningsledare eller inre befäl vid larm- och ledningscentralen. De kommunala larmcentralerna har i vissa fall bredare uppdrag som avser även andra larm- och säkerhetstjänster.

3.2.3 Andra larmcentraler

Några landsting och regioner, för närvarande landstinget i Uppsala län, landstinget i Södermanlands län, landstinget i Västmanlands län samt Region Gotland, har sedan hösten 2011 avtal med Sjukvårdens larmcentral (SVLC) för prioritering och dirigering av ambulans. Sjukvårdens larmcentral drivs av Medhelp AB, som också bedriver verksamhet inom sjukvårdsrådgivning, rehabilitering, m.m. Medhelp AB driver för närvarande tre larmcentraler belägna i Uppsala, Västerås och Eskilstuna. Dessa larmcentraler ligger i anslutning till ambulanssjukvården vid länssjukhusen i de berörda länen, med undantag av Gotland. Larm som inkommer på 112 till SOS Alarm och som rör ett vårdärende ska för dessa landsting vidarekopplas till Sjukvårdens larmcentral, vilket sker genom att SOS Alarm ringer upp larmcentralen, varvid Sjukvårdens larmcentral övertar ansvaret för larmärendet.

Under våren 2013 har även Stockholms läns landsting beslutat att upphandla tjänsten prioritering och dirigering av ambulanser av MedHelp AB. Det nya avtalet ska gälla från den 1 november 2013.

3.3 Fördelning av larm på 112

Antal inkommande samtal (anrop) till 112-numret uppgick 2012 till totalt ca 3,5 miljoner. Av dessa utgör ungefär hälften behandlade nödanrop, medan den andra hälften består av A-nummerlösa samtal, fel ringningar m.m. samt samtal som hänvisas till polisens nummer 114 14. Antalet 112-samtal och antalet behandlade nödanrop (larm) uppgår till drygt 1, 5 miljoner per år och har legat relativt konstant över tid. I statistiken över inkomna nödanrop ingår också samtal som vidarekopplas till jourhavande präst. Tabellen nedan visar hur nödsamtalen fördelar sig mellan olika ärendegrupper.

Antal nödanrop fördelade på ärendetyp	2012	Andel
Vård	824 688	49 %
Räddning	94 746	6 %
Polis	600 647	36 %
Vidarekopplade nödanrop[2]	149 594	9 %
Totalt antal nödanrop till 112	1 675 988	100 %

Källa: 112 i Sverige, Verksamhetsrapport 2012 från SOS Alarm.

Tabellen visar att cirka hälften (55 %) av larmen gäller vård eller räddning, vilka som regel också larmas ut från SOS-centralen, medan nära 36 % avser vidarekoppling till polis och knappt 10 % utgörs av övriga vidarekopplingar.

Andelen samverkanslarm, dvs. när både kommunal räddningstjänst och ambulans larmas ut, ökade till 63 988 år 2012 från 58411 år 2011 (ingår i Räddning i tabellen). Av de totala nödanropen utgör samverkanslarmen således mindre än 4 %.

Antalet vidarekopplade samtal framgår av tabellen nedan.

[2] Inklusive samtal vidarekopplade till jourhavande präst

Specificering av antal samtal som vidarekopplats 2012	
Vårdärenden som vidarekopplats[3]	88 046
Sjöräddning	1826
Flygräddning	97
Miljöräddningstjänst till sjöss	93
Jourhavande präst	103 946
Övriga vidarekopplade nödanrop[4]	35 531
Polisen	600 647
Totalt antal vidarekopplade samtal	830 186

Källa Verksamhetsrapport 2012 112 Sverige, s. 40

Av tabellen framgår att nära 72 % avser vidarekopplingar till polisen, ca 12,5 % är vidarekoppling till jourhavande präst. Utöver de vidarekopplade samtalen hänvisades 125 088 samtal till polisens informationsnummer 114 14. Dessa samtal är inte inkluderade i tabellen ovan eftersom de inte räknas som nödanrop.

3.4 Andra tjänster med anknytning till alarmering

3.4.1 Varning och information till allmänheten

Viktigt meddelande till allmänheten, VMA, är ett varnings- och informationssystem som dels utgörs av utomhuslarm, dels av meddelande i radio och TV. Meddelandet kan avgränsas geografiskt till just det område där faran finns. Vid mindre allvarliga händelser kan myndigheter begära att få sända så kallade myndighets-meddelanden. Programföretagen Sveriges Radio och Sveriges Television har enligt en särskild överenskommelse med MSB, ansvar för att sända VMA. Behöriga att begära sändning av viktigt

[3] De vidarekopplade samtalen avser de samtal som vidarebefordras till Sjukvårdens larmcentral. Dessa samtal ingår i summan avseende vård i tabellen ovan.
[4] Övriga vidarekopplade samtal utgörs av samtal vidarekopplade till t.ex. socialjour, tandläkare eller Tullen.

meddelande till allmänheten och varningsmeddelanden är bl.a. räddningsledare för kommunal och statlig räddningstjänst, ett antal myndigheter, sjukvård, anläggningar med farlig verksamhet och SOS Alarm. Begäran om sändning i radio och TV görs hos SOS Alarm som vidarebefordrar uppdraget till sändningsledningen. Varning utomhus kan ske på vissa orter samt inom särskilda områden runt kärnkraftverken. Den kommunala räddningstjänsten utlöser varning utomhus och det finns cirka 4 500 ljudsändare. Utomhusvarning kan också användas för beredskapslarm och flyglarm under höjd beredskap.

Inom den så kallade inre beredskapszonen kring kärnkraftverken varnas allmänheten också inomhus. För inomhusvarning har alla hushåll inom beredskapszonen tilldelats särskilda radiomottagare avsedda för varningsmeddelande, s.k. RDS-mottagare[5].

SOS Alarm har genom avtal om tillägg och ändringar i Alarmeringsavtalet från och med 2013 åtagit sig att inrätta ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten genom mobil och fast telefoni.[6] Avsikten är att det nya systemet för varning ska komplettera de befintliga systemen för varning.

3.4.2 eCall

eCall är en EU-gemensam nödlarmstjänst för fordon som beslutades 2010. [7] Syftet är att räddningsorganen snabbare ska få information om en bilolycka eller annan händelse genom att ett automatiskt larm utgår från fordonet till den mottagningsfunktion som medlemsstaten anvisat. I enlighet med förordningen för eCall kan medlemsstaterna själva besluta om och hur de vill införa nödlarmsystemet eCall. Implementeringen i Sverige bereds för närvarande i Regeringskansliet.

[5] RDS-mottagaren är statlig egendom och ska finnas i alla hushåll inom beredskapszonen kring kärnkraftverk i Sverige. RDS-mottagaren larmar hushållen vid en kärnkraftsolycka i och vid andra så kallade VMA-larm genom en larmsignal som åtföljs av ett talat meddelande.
[6] Avtal om tillägg och ändringar i Alarmeringsavtalet mellan Svenska staten och SOS Alarm Sverige AB, Fö2013/468/SSK
[7] Kommissionens delegerade förordning av den 26.11.2012 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU avseende harmoniserat tillhandahållande av interoperabelt EU-omfattande eCall, C(2012)8509 slutlig.

3.4.3 Informationsnummer

Sjukvårdsrådgivning på 1177

Telefonnumret 1177 är det nationella numret för sjukvårdsrådgivning per telefon. Sjukvårdsrådgivningen svarar på frågor, bedömer behov av vård, ger råd eller hänvisar till andra vårdinstanser. Tjänsten är både regional och nationell. Varje landsting eller region driver sin egen sjukvårdsrådgivning men ingår i ett nationellt nätverk och följer nationella kvalitetsnormer. Genom gemensam teknik, gemensamt beslutsstödsystem och gemensamma arbetsformer samverkar landets olika sjukvårdsrådgivningar. Sjukvårdsrådgivningen tar emot mellan 4,5–5 miljoner samtal per år. I dag vidarekopplas inte samtal som kommer in på 112 och som avser 1177 från SOS Alarm, utan SOS Alarm hänvisar sådana samtal till 1177.

Som komplement till telefontjänsten finns en gemensam webbplats, 1177.se. Avsikten med en gemensam webbplats för hela landet är att kunskapen ska samlas på ett ställe och vara enkel att nå oavsett var man bor. Webbplatsen och sjukvårdsrådgivning på 1177 drivs av INERA AB, som ägs av landets landsting och regioner.

Informationsnummer 113 13

113 13 ett nytt nationellt informationsnummer vid allvarliga olyckor och kriser. Det särskilda informationsnumret ska också utgöra en tjänst för att bistå och stödja ansvariga aktörer att ge allmänheten snabb, korrekt och samordnad information om allvarliga olyckor och kriser. Allmänheten ska också via tjänsten kunna lämna information om allvarliga olyckor och kriser. Numret togs i drift den 11 mars 2013. SOS Alarm har ansvar för denna tjänst i enlighet med alarmeringsavtalet med staten.

Polisens informationsnummer 114 14

114 14 är polisens informationsnummer. Numret ska användas för situationer som inte är akuta, till exempel polisanmälan, lämnande av tips eller begäran om upplysningar om passfrågor, tillståndsfrågor, adresser och öppettider. Numret används också för att komma i kontakt med polisens växel eller en anställd vid polisen.

114 14 inrättades för att man bland annat enklare ska kunna kontakta polisen utan att behöva belasta larmnumret 112 eller hålla reda på den lokala polismyndighetens telefonnummer. 114 14 infördes i januari 2005.

116 000

116 000 är ett EU-gemensamt direktnummer som ska användas för att slå larm i situationer när ett barn saknas eller befaras ha förts bort. Syftet är att snabbt kunna komma i kontakt med ansvarigt räddningsorgan. EU:s medlemsstater är enligt gällande direktiv skyldiga att implementera numret 116 000 i enlighet med nationella alarmeringssystem senast 2011[8]. Former för genomförandet i Sverige bereds för närvarande i regeringskansliet.

3.4.4 Andra varnings- och informationstjänster

Krisinformation.se är en webbplats som riktar sig till allmänhet och media. Krisinformation.se förmedlar information från myndigheter och andra ansvariga om hur de hanterar olika kriser - före, under och efter krisen. Myndigheter och aktörer kan länka sin information till Krisinformation.se. Ansvaret för Krisinformation.se ligger på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. MSB driver också andra webbplatser såsom Säkerhetspolitik.se, Informationssäkerhet.se och DinSäkerhet.se.

3.4.5 Larmning av tjänsteman i beredskap m.m.

SOS Alarm ska på uppdrag av behöriga myndigheter samt på eget initiativ vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap (TiB) eller ledningsfunktionerna hos av regeringen utpekade aktörer. SOS Alarm har också enligt ett samverkansavtal mellan

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/136/EG) av den 25 november 2009 om ändring av direktiv (2002/22/EG) om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentlagstiftningen, MEMO/09/491, IP/09/1812

MSB och SOS Alarm ansvar för att stödja när så kallade samverkanskonferenser genomförs. Vid samverkanskonferenserna deltar berörda aktörer och experter med syftet att skapa en nationell lägesbild, där var och en deltar utifrån sitt sektors- eller geografiska ansvar.

4 Gällande rätt

4.1 Nationell lagstiftning

4.1.1 Regeringsformen

I regeringsformens[1] 1 kap. 2 § stadgas att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare stadgas att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av 2 kap. 20 § framgår att skydd mot hemlig avlyssning som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag.

4.1.2 Lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler syftar till att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer. Lagen förutsätter att alarmeringscentralerna har upprättats efter avtal med staten[2].

Enligt lagen krävs tillstånd av regeringen för att en alarmeringscentral ska få spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal varigenom någon avser att tillkalla polis, räddningstjänst, ambulans eller annat hjälporgan (2 §). Tillståndet ska förenas med villkor om

[1] Regeringsformen (RF) 1974:152, omtryckt SFS 2011:109.
[2] Jfr. kap. 5 om 112-tjänsten och alarmeringsavtalet.

hur inspelning, avlyssning och avbrytande av telefonsamtal får utföras. Av tillståndet ska vidare framgå villkor i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om telefonsamtal kan erhållas (3 §). Lagen innehåller även en bestämmelse om tystnadsplikt som avser uppgifter som lämnas vid telefonsamtal (4 §). Lagen innehåller i övrigt inga materiella bestämmelser om alarmeringscentraler eller alarmeringsverksamhet.

4.1.3 Lagen om elektronisk kommunikation (LEK)

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster ska dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser (1 kap 1 §). Lagen baseras på EU-reglering[3].

Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Lagen är inte tillämplig på innehåll som överförs i elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster (1 kap. 4 §).

Lagen innehåller bestämmelser om anmälningsplikt för verksamhet som innebär kommersiellt tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster (2 kap. 1 §).

I lagen finns bestämmelser om s.k. samhällsomfattande tjänster. Med samhällsomfattande tjänster avses bl.a. tillhandahållandet av anslutning till det allmänt tillgängliga telefonnätet och tillgång till telefonitjänster till en fast anslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som efterfrågar denna tjänst (5 kap. 1 §). Av lagen framgår att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska utan onödigt dröjsmål till tillsynsmyndigheten rapportera störningar eller avbrott av betydande

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv).

omfattning. Den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst ska även medverka till att *nödsamtal* utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för avsändaren (5 kap. 7 §).

I lagen finns även bestämmelser om rätt att använda radiofrekvenser och nummer (3 kap.), samtrafik och andra former av tillträde m.m. (4 kap.), tjänster till slutanvändare m.m., (5 kap.), behandling av trafikuppgifter samt integritetsskydd (6 kap), tillsyn (7 kap.) och prövning av ärenden (8 kap.).

Till lagen finns en förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation som innehåller kompletterande bestämmelser till lagen. Av förordningen ges Post- och telestyrelsen (PTS) ett antal uppgifter som ansluter till lagen, bl.a. anges att PTS är tillsynsmyndighet enligt lagen om elektronisk kommunikation (2 §). PTS får meddela sådana föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer som avses i lagen och PTS ska då beakta frågor om prioriterade abonnemang och krisabonnentplaner (5 §). PTS ska fastställa nationella nummerplaner för elektronisk kommunikation och meddela föreskrifter om dess användning (16 §). PTS får meddela föreskrifter om principerna för tilldelning av nummer (17 §). PTS får besluta om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt lagen och ska anmäla de företag som ålagts skyldigheter till Europeiska kommissionen (29 §).

Post- och telestyrelsens föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgift till samhällets alarmeringstjänst

Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:2, ändrad senast PTSFS 2011:4) om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgift till samhällets alarmeringstjänst innehåller bestämmelser om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst. Föreskrifterna inleds med definition av begreppen tjänstetillhandahållare och samhällets alarmeringstjänst. Med *tjänstetillhandahållare* avses i föreskrifterna en aktör som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Med *samhällets alarmeringstjänst* avses den som ansvarar för att samordna, dvs. ta emot, behandla och styra,

nödsamtal till de alarmeringstjänster som finns uppräknade i en bilaga 1 (1 §). (Alarmeringstjänster enligt bilaga 1 är följande 1. Ambulans, 2. Flygambulans, 3. Jourhavande läkare, 4. Kommunal räddningstjänst, 5. Polisen, 6. Fjällräddningstjänst [Polisen], 7. Flygräddningstjänst [Luftfartsstyrelsen], 8. Sjöräddningstjänst [Sjöfartsverket], 9. Miljöräddningstjänst till sjöss [Kustbevakningen], 10. Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen [länsstyrelsen], 11. Socialjouren, 12. Tullverket [narkotikatips], 13. Giftinformation, 14. Jourhavande präst, 15. Jourhavande tandläkare).

Beträffande förmedling av nödsamtal stadgas att om inget annat avtalats mellan tjänstetillhandahållaren och samhällets alarmeringstjänst, ska tjänstetillhandahållaren, vid förmedling av nödsamtal ange de koder som fastställts i specifikationen ITS 21, utgåva 1 – tillägg 1 (2 §). I en not till denna föreskrift anges *Routing of calls to the emergency numbers 112 using the Identification Plan of Municipalities*. Specifikationen publiceras av Informationstekniska standardiseringen (ITS) och finns tillgänglig på ITS webbplats, www.its.se.

Vad gäller underrättelse vid större störningar m.m. föreskrivs bl.a. att om samtal på grund av störningar, avbrott i nät eller liknande inte kan förmedlas, ska tjänstetillhandahållaren omedelbart underrätta samhällets alarmeringstjänst. Vid planerade avbrott ska underrättelse lämnas senast fyra dagar före avbrottet, om inte annat överenskommits. Underrättelsen ska innehålla uppgifter om orsaken till att nödsamtal inte kan förmedlas, avbrottets omfattning, berörda kommuner och antalet berörda abonnenter samt beräknad tid för avbrottet i den mån sådana uppgifter är tillgängliga (3 §).

Angående lokaliseringsuppgifter föreskrivs att vid förmedling av nödsamtal ska tjänstetillhandahållaren överföra den uppringandes telefonnummer (A-nummer) till samhällets alarmeringstjänst (4 §).

Vid förmedling av nödsamtal från en mobil nätanslutningspunkt ska tjänstetillhandahållaren överföra den geografiska positionen för användarens terminalutrustning till samhällets alarmeringstjänst. De överförda uppgifterna ska vara så korrekta och tillförlitliga som kan anses rimligt. Överföringen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna enkelt kan tas om hand av samhällets alarmeringstjänst (5 §).

Föreskriften innehåller numera även en undantagsbestämmelse till skyldigheten att tillhandahålla lokaliseringsuppgifter. Undan-

taget gäller den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät utan att tillhandahålla en allmänt tillgänglig telefonitjänst (7 §).

Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapportering av störningar eller avbrott av betydande omfattning

Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd (PTSFS 2012:2) om rapportering av störningar eller avbrott av betydande omfattning ange inledningsvis att med begreppet *tillhandahållare* avses aktör som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Av föreskriften framgår att tillhandahållaren ska rapportera till Post- och telestyrelsen om störningar eller avbrott i elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster (3 §). Tillhandahållaren ska lämna en inledande rapport senast vardagen efter den dag då störningen eller avbrottet har avhjälpts (4 §).

I en tabell i föreskriften anges s.k. tröskelvärden för rapportering. T.ex. anges att en störning eller ett avbrott som pågår mer än en timme ska rapporteras om dels mer än 150 000 abonnenter berörs, dels mer än 15 000 kvadratkilometer sammanhängande område berörs eller dels mer än 50 % kapacitet bortfaller. Tröskelvärden finns även för störningar eller avbrott som pågår mer än 2, 6 respektive 24 timmar. Om störningen eller avbrottet pågår mer än 24 timmar ska det rapporteras om dels mer än 2 000 abonnenter berörs, dels mer än 1 000 kvadratkilometer sammanhängande område berörs eller dels mer än 10 % kapacitet bortfaller. Andra avbrott eller störningar behöver inte rapporteras till Post- och telestyrelsen (8 och 9 §§).

Post- och telestyrelsens allmänna råd om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid

Post- och telestyrelsens allmänna råd (PTSFS 2007:2) om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extra ordinära händelser inleds med att ange att med begreppet *tillhandahållare* avses aktör som tillhandahåller allmänna kommun-

ikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

De allmänna råden rekommenderar bl.a. att tillhandahållaren bör bedriva ett kontinuerligt och systematiskt säkerhetsarbete som i huvudsak är framåtsyftande och långsiktigt omfattar såväl normala driftsförhållanden som extraordinära händelser. Upprättade rutiner och handlingsplaner, resultat och bedömningar inom ramen för riskanalys och handlingsplaner samt uppföljning av inträffade avbrott och störningar bör dokumenteras och hållas uppdaterade. Med uppdaterade avses att dokumenten uppdateras i takt med förändringar som i betydande omfattning påverkar förutsättningarna för verksamheten. De upprättade dokumenten bör vara beslutade på ledningsnivå i organisationen och följas i verksamheten.

4.1.4 Lagen om skydd mot olyckor (LSO)

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor trädde i kraft den 1 januari 2004 och ersatte den tidigare räddningstjänstlagen. Lagen innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun ska vidta till skydd mot olyckor. Lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Kommuner och de statliga myndigheterna som ansvarar för verksamhet enligt lagen ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

Kommunal räddningstjänst

Kommunens skyldigheter regleras i 3 kap. och delas in i förebyggande verksamhet, räddningstjänst, efterföljande åtgärder, organisation och ledning. Kommunens huvudsakliga skyldigheter är att ansvara för räddningstjänsten inom kommunen och samverka med andra kommuner, ha handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst samt efter räddningsinsats utreda olyckan och insatsen i skälig omfattning. I en kommun ska det finnas en räddningschef.

Statlig räddningstjänst

Statens skyldigheter för räddningstjänst avser fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. I förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anges vilka myndigheter som ansvarar för den statliga räddningstjänsten. Vad gäller flyg- och sjöräddningstjänsten anges i förordningen att det ska finnas en *räddningscentral*. För miljöräddningstjänsten till sjöss anges att det ska finnas en eller flera *ledningscentraler*.

Anordningar för alarmering

I 6 kap. lagen om skydd mot olyckor finns regler om särskilda skyldigheter för enskilda, kommuner och statliga myndigheter. I 6 kap. 10 § anges att kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

Av förarbetena framgår att med alarmering av räddningsorgan avses möjligheten för allmänheten att larma räddningsorganen (ingående alarmering) och möjligheten att kalla räddningsorganen till utryckning (utgående alarmering). Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också t.ex. hjälptelefoner för omgående alarmering som kan behöva sättas upp på speciella platser där annan möjlighet till alarmering bedöms vara otillfredsställande. En förutsättning för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen kan larmas så tidigt som möjligt. För den som är i behov av hjälp är den normala larmvägen vid nödläge att nå

samhällets räddningsorgan genom nödnumret 112 (SOS Alarm AB:s larmcentraler). En myndighet som ansvarar för räddningstjänst måste också kunna ta emot larm från allmänheten. Vidare är det angeläget att det finns tillgång till anordningar för alarmering även vid avbrott i ordinarie larmförbindelser. Av kommunernas handlingsprogram rörande förebyggande åtgärder (3 kap. 3 §) bör det framgå hur allmänheten kan larma räddningsorganen vid avbrott eller störningar t.ex. på telenätet.[4]

Förordningen om skydd mot olyckor

I förordningen (2006:789) om skydd mot olyckor finns ytterligare bestämmelser som ansluter till lagen om skydd mot olyckor. t.ex. om enskildas skyldigheter rörande brandskydd, farlig verksamhet (2 kap.), kommuners skyldigheter rörande sotning och brandskyddskontroll, handlingsprogram och planer för t.ex. räddningsinsatser, användning av varningsanordningar, behörighetskrav på räddningsledaren (3 kap.) och statlig räddningstjänst (4 kap.).

4.1.5 Lag om undersökning av olyckor

Lagen (1990:712) om undersökning av olyckor innehåller föreskrifter om undersökning från säkerhetssynpunkt av olyckor och tillbud till olyckor. Alla slags allvarliga olyckor ska undersökas ur säkerhetssynpunkt om det är fråga om luftfartsolycka, sjöolycka, järnvägsolycka eller vägtrafikolycka och andra allvarliga olyckor.

Syftet med undersökningen enligt lagen är att så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till olyckan eller tillbudet som skador och effekter i övrigt, ge underlag för beslut om åtgärder som har till mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet eller att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud, samt ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet och, om det finns skäl därtill, för förbättring av räddningstjänsten (6 §).

[4] Prop. 2002/03:119 s. 121 f. Reformerad räddningstjänstlagstiftning.

4.1.6 Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) trädde i kraft den 1 januari 1982. Lagen var ursprungligen en utpräglad ramlag men har förändrats genom en rad ändringsbeslut och innehåller numera åtskilliga detaljbestämmelser. Regeringen har nyligen beslutat om en översyn av hälso- och sjukvårdslagen (HSL), särskilt vad gäller lagens struktur och utformning. En särskild utredare ska lämna förslag till en ny lag om hälso- och sjukvårdens organisation som ska ersätta HSL[5].

Med *hälso- och sjukvård* avses i lagen åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvård hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna (1 §). Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (2 §). Hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på god vård, vilket bl.a. innebär att den ska vara lätt tillgänglig (2 a §).

Landstingens ansvar

Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget (3 §). Om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget erbjuda sådan vård (4 §).

För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning ska det finnas sjukhus. Vård som ges under intagning benämns sluten vård. Annan hälso- och sjukvård benämns öppen vård (5 §).

Landstinget svarar för att det inom landstinget finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (6 §).

Landstinget ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård. Planeringen ska även avse den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra

[5] Dir. 2012:113 Utredningen om stärkt ställning för patienten genom ny patientlagstiftning (S 2011:03).

vårdgivare. Landstinget ska även planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (7 §).

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska landstinget samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare (8 §).

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen och ska därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet en stiftelse eller en enskild individ (3 § tredje stycket).

Regeringen får föreskriva att landet ska delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landsting.[6] (9 §). Denna indelning avsåg ursprungligen s.k. högspecialiserad vård som bl.a. utvecklats till s.k. rikssjukvård som är samordnad hälso- och sjukvård som bedrivs av ett landsting efter beslut av Socialstyrelsen (9 a och 9 b §§).

Ledningen av hälso- och sjukvården

Av HSL framgår att ledningen av hälso- och sjukvården ska vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnadseffektivitet (28 §). Inom hälso- och sjukvården ska det finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef). Verksamhetschefen får dock bestämma över diagnostik eller vård och behandling av enskilda patienter endast om han eller hon har tillräcklig kompetens och erfarenhet för detta (29 §). Verksamhetschefen får uppdra åt sådana befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter (30 §).

Socialstyrelsens föreskrifter om ambulanssjukvård

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter (SOSFS 2009:10) om ambulanssjukvård m.m. Föreskrifterna ska tillämpas inom sådan

[6] Förordning (1982:777) om rikets indelning i regioner för hälso- och sjukvård som berör flera landstingskommuner.

verksamhet som omfattas av 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), oavsett om det bedrivs på land, vatten eller i luften.

Varje landsting ska upprätta en plan för ambulanssjukvården inom sitt geografiska område. Av planen ska det framgå vilka mål som har fastställts, vilka resurser som ska finnas och hur ambulanssjukvården ska vara organiserad. Landstinget ska samordna planen för ambulanssjukvården med den fredstida katastrofmedicinska beredskapsplanen och planläggningen inför höjd beredskap. Av planen ska det även framgå vilka tekniska lösningar som ska väljas avseende larmsystem och övriga kommunikationssystem inom ambulanssjukvården (2 kap).

Ansvarsförhållandet mellan vårdgivaren och verksamhetschefen regleras avseende tekniska krav för ambulansfordon, märkning av ambulans, vårdutrymmet i en ambulans, risk- och behovsanalys, utrustningen i en ambulans samt extra utrustning (4 kap.).

Av föreskrifterna framgår att det landsting som anlitar en larmcentral för larmning av ambulanser ska i ett avtal med centralen reglera centralens tillgång till legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som har kompetens för uppgiften, centralens rätt att disponera ambulanser (dispositionsrätt) och vilka tekniska lösningar för larm och övrig kommunikation som ska användas mellan centralen och ambulansen. Socialstyrelsen har vidare föreskrivit om vilka prioriteringsgrader som ska gälla vid utgående larm från en larmcentral, enligt följande: *prio 1* – akuta livshotande symtom eller olycksfall, *prio 2* – akuta men inte livshotande symtom, *prio 3* – övriga uppdrag med vård- eller övervakningsbehov där rimlig väntetid inte bedöms påverka patientens tillstånd (5 kap.)

Föreskriften innehåller vidare bestämmelser om vårdgivarens ansvar för bemanning av ambulanser och hälso- och sjukvårdspersonalens kompetens. Bl.a. ställs krav på att en ambulans alltid ska var bemannad med hälso- och sjukvårdspersonal som är behörig att administrera läkemedel (dvs. en legitimerad sjuksköterska). Därtill regleras ansvarsfördelningen mellan olika vårdgivare vid ambulansuppdrag när en patient förs över från en vårdenhet till en annan (6 kap.).

Slutligen regleras s.k. första hjälpen i väntan på ambulans (IVPA). Enligt lagen om vissa kommunala befogenheter får kommuner ingå avtal med landsting om att utföra ambulanstransporter samt att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana

transporter[7]. Föreskriften uppställer krav på bl.a. IVPA-avtal avseende uppdragets omfattning, personalens kompetens och dokumentationsskyldighet (7 kap.).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fredstida katastrofmedicinsk beredskap och planläggning inför höjd beredskap

Av 7 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår att landstingen ska planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Bestämmelsen trädde i kraft 1 juli 2002. Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2005:13) om fredstida katastrofmedicinsk beredskap och planläggning inför höjd beredskap. Föreskrifterna ska tillämpas på landstingens verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Föreskrifterna ställer krav på att landstingen ska ta fram en regional katastrofmedicinsk plan. Vidare föreskrivs att det i landstingen ska finnas en organisation för att planera, samordna och övervaka den katastrofmedicinska beredskapen. I varje landsting ska det ständigt finnas personal i beredskap för att kunna ta emot larm vid allvarlig händelse. Denna funktion ska benämnas ”*tjänsteman i beredskap*”. Av ett allmänt råd framgår att vid larm bör innehavaren av funktionen ”tjänsteman i beredskap” ha befogenheter att initialt utöva särskild sjukvårdsledning på regional nivå (4 kap. 8 §).

Av föreskrifterna framgår att det i varje landsting ska finnas en *särskild sjukvårdsledning*. Inom den särskilda sjukvårdsledningen i ett skadeområde ska det finnas en *sjukvårdsledare* och en *medicinskt ansvarig*. Beteckningarna sjukvårdsledare och medicinskt ansvarig ska alltid användas vid sjukvårdsledning i ett skadeområde. Enligt ett allmänt råd rekommenderas att den särskilda sjukvårdsledningen på regional nivå bör aktiveras via larmcentralen genom att larmoperatören utifrån definierade kriterier kontaktar landstingets funktion ”tjänsteman i beredskap” (7 kap. 1 och 2 §§).

[7] 3 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

4.1.7 Patientsäkerhetslagen (PSL)

Patientsäkerhetslagen (2010:659) syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården och därmed jämförlig verksamhet. I lagen finns bestämmelser om anmälan av verksamhet m.m., vårdgivarens skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete, behörighetsfrågor, begränsningar i rätten för andra än hälso- och sjukvårdspersonal att vidta vissa hälso- och sjukvårdande åtgärder, skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal och Socialstyrelsens tillsyn.

Av patientsäkerhetslagen framgår att den som avser att bedriva verksamhet som omfattas av Socialstyrelsens tillsyn enligt lagen ska anmäla detta till Socialstyrelsen senast en månad innan verksamheten påbörjas (2 kap. 1 §). Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen (7 kap. 1 §). Fr.o.m. den 1 juni 2013 kommer Socialstyrelsens tillsynsuppgifter att övergå till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Av lagen framgår vidare att med hälso- och sjukvårdspersonal avses bl.a. *personal vid larmcentral* och sjukvårdsrådgivning som förmedlar hjälp eller lämnar råd och upplysningar till vårdsökande (1 kap. 4 §).

Av lagen framgår även att med begreppet *vårdgivare* avses statlig myndighet, landsting och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, landstinget eller kommunen har ansvar för samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (1 kap. 3 §). En vårdgivare ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) upprätthålls. Vårdgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador och vårdgivaren ska utreda händelser i verksamheten som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada (3 kap. 1–3 §§). Vårdgivaren har även en anmälningsskyldighet (s.k. lex Maria-anmälan) till Socialstyrelsen avseende händelser som medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada (3 kap. 5 §).

En central bestämmelse i patientsäkerhetslagen är kravet att hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen bär själv ansvaret för hur han eller hon fullgör sina arbetsuppgifter (6 kap. 1 och 2 §§).

Tillsyn enligt patientsäkerhetslagen innebär granskning av att hälso- och sjukvården och dess personal uppfyller de krav och mål som ställs på hälso- och sjukvården enligt lagar och andra föreskrifter. Tillsynen ska främst inriktas på granskning av att vårdgivare fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete (7 kap 3 §). Socialstyrelsens ska i sin tillsyn säkerställa att händelser som anmälts av vårdgivare (lex Maria) har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppnå hög patientsäkerhet (7 kap. 8 §). Socialstyrelsen ska även pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal efter anmälan från enskilda (7 kap. 10 §). Socialstyrelsen får också på eget initiativ inleda en utredning mot en vårdgivare eller mot hälso- och sjukvårdspersonal (7 kap. 19 §).

4.1.8 Lagen om vissa kommunala befogenheter

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter innehåller bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen (1991:900).

Kommuner får ingå avtal med landsting om att utföra sådana transporter som avses i 6 § hälso- och sjukvårdslagen. Kommuner får även ingå avtal med landsting om att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter (3 kap. 2 §).

4.1.9 Polislagen

Polislagen (1984:387) reglerar bl.a. polisverksamhetens ändamål, polisens uppgifter och organisation samt en polismans befogenheter. Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet (1 §). Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när det lämpligen kan ges av polisen (2 §).

4.1.10 Lag om totalförsvar och höjd beredskap

Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap anger inledningsvis att totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Lagen anger vidare att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället (2 §).

Lagen ger regeringen bemyndigande att besluta om höjd beredskap i en utsträckning som fullt ut utnyttjar de möjligheter som regeringsformen ger[8]. I lagen anges två beredskapsgrader, nämligen skärpt beredskap och högsta beredskap. Regeringen ges möjlighet att begränsa en beredskapshöjning till viss del av landet eller till viss verksamhet (3 §).

Förordning om krisberedskap och höjd beredskap

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förordningen innehåller bl.a. föreskrifter som reglerar krisberedskapen och bestämmelser om samverkan och samordning mellan myndigheter, geografiskt områdesansvar och samverkansområden.

Med begreppet krisberedskap avses i förordningen bl.a. förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (4 §).

Av förordningen framgår vidare att varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen göra en risk- och sårbarhetsanalys som avser myndighetens ansvarsområde (9 §). Analysen ska särskilt beakta bl.a. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller situationer där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå samt

[8] Prop. 1992/93:76 s. 1.

situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

I en särskild bilaga till förordningen anges de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker (11 §). Motsvarande ansvar har också länsstyrelserna och de andra myndigheter som regeringen beslutar.

Av förordningen framgår vidare att regeringen efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beslutar om vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser (12 §). Regeringen beslutar på samma sätt vilka myndigheter som vid behov omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion vid en kris som berör myndighetens ansvarsområden eller medför behov av samverkan med någon annan myndighet (13 §).

Förordningen innehåller även bestämmelser om myndigheternas rapporteringsskyldighet. Myndigheterna ska vid allvarliga situationer eller på begäran kunna lämna information om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser samt vidtagna och planerade åtgärder till regeringen och MSB (14 och 15 §§).

4.1.11 Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Därigenom ska kommuner och landsting också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

I lagen definieras begreppet *extraordinär händelse* som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller att landsting (1 kap. 4 §).

Lagens andra kapitel innehåller bestämmelser om förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid. Lagen

ställer krav på att kommuner och landsting ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en *risk- och sårbarhetsanalys*. Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en *plan* för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 §).

Lagen reglerar kommunernas *geografiska områdesansvar* i fråga om extraordinära händelser, vilket innebär att kommuner ska verka för samordning med olika aktörer i planerings- och förberedelsearbetet, samordna de krishanteringsåtgärderna som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samt under sådana förhållanden samordna informationen till allmänheten (2 kap. 7 §).

Till lagen finns en förordning[9] som bl.a. bemyndigar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser enligt 2 kap. 1 §.

4.2 EU-lagstiftning

4.2.1 Rådets beslut om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer

I Rådets beslut av den 29 juli 1991 om införande av ett gemensamt europeiskt larmnummer (91/396/EEG) föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att nummer 112 införs som ett gemensamt europeiskt larmnummer såväl i det allmänt tillgängliga telenäten som i framtida digitala flertjänstnät och allmänna mobila tjänster (artikel 1). Vidare framgår att införandet av det gemensamma europeiska larmnumret måste ske senast den 31 december 1996 (artikel 3). Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärderna för att säkerställa att anrop till det gemensamma europeiska larmnumret besvaras och hanteras på ett tillfredsställande sätt som bäst motsvarar den nationella organisationen av larmsystem och är inom telenätets tekniska möjligheter (artikel 4).

[9] Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

4.2.2 EU-direktiv om samhällsomfattande tjänster

EU-direktiv (2002/22/EG) om samhällsomfattande tjänster[10], senast ändrad genom direktiv (2009/136/EG)[11], definierar begreppet *tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster* som ett minimiutbud av tjänster av väl definierad kvalitet som är tillgängliga för samtliga slutanvändare till ett överkomligt pris med hänsyn till de speciella nationella förhållandena och utan att konkurrensen snedvrids (artikel 1).

Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska se till att samtliga slutanvändare av en elektronisk kommunikationstjänst för uppringning av nationella samtal till ett eller flera nummer inom en nationell nummerplan ges tillgång till larmtjänster. Samtliga slutanvändare ska kunna ringa larmtjänster *avgiftsfritt* och utan att behöva använda sig av något betalningsmedel genom att använda det gemensamma europeiska larmnumret 112 och eventuella nationella larmnummer som specificerats av medlemsstaterna.

Medlemsstaterna ska se till att tillträde för slutanvändare med funktionshinder till larmtjänster är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra slutanvändare.

Medlemsstaterna ska se till att berörda företag tillhandahåller information om varifrån samtalet kommer avgiftsfritt för den myndighet som handhar larmsamtal. Vidare anges att de behöriga regleringsmyndigheterna ska fastställa kriterier för korrekthet och tillförlitlighet när det gäller information om varifrån samtalet kommer (artikel 26).

[10] Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/22/EG) av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/136/EG) av den 25 november 2009 om ändring av direktiv (2002/22/EG) om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentlagstiftningen.

4.3 Regler för offentlig upphandling, statsstöd m.m.

4.3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling reglerar köp som görs av myndigheter och vissa andra organisationer som är finansierade med allmänna medel. Lagen baseras på EU-direktiv[12].

Lagen reglerar hur myndigheter ska agera när de upphandlar varor, tjänster och entreprenader som överstiger olika tröskelvärden. Myndigheter är skyldiga att annonsera alla stora inköp som planeras för att intresserade företag ska få möjlighet att lämna anbud. De krav som uppställs på köpet ska tillkännages i ett förfrågningsunderlag. Alla anbud eller ansökningar som inkommer till myndigheten måste beaktas och utvärderas. Utvärderingen ska göras på sakliga grunder och utfallet av utvärderingen avgör vem som vinner upphandlingen, vilket ska tillkännages i ett tilldelningsbeslut. Ett tilldelningsbeslut kan överklagas till Förvaltningsrätten.

Den 1 januari 2013 infördes ett s.k. ”in house-undantag” från kravet på upphandling. Det nya undantaget innebär att avtal som sluts mellan en upphandlande myndighet och en juridisk person eller en gemensam nämnd anses inte utgöra ett kontrakt enligt lagen. Undantaget gäller endast under förutsättning att de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna är uppfyllda. Ändringen är föranledd av EU-rättslig praxis, de s.k. Teckal-kriterierna.

Villkoren (Teckal-kriterierna) innebär dels att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, dels att den juridiska personen måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den. Om dessa villkor är uppfyllda anses relationen mellan parterna som intern, varför upphandling enligt LOU inte behöver ske.[13] Undantaget är infört genom ändring av definition av begreppet kontrakt i 2 kap. 10 a § lagen om offentlig upphandling.

[12] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor, och tjänster.
[13] Prop. 2011/12:106 Offentlig upphandling från eget företag – och vissa andra frågor.

4.3.2 Transparenslagen

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. syftar till att ge Europeiska kommissionen insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet i enlighet med EU-kommissionens transparensdirektiv[14]. Lagen innebär ett tydliggörande av föreskrifter i direktivet som skall säkerställa kommissionens insyn i de finansiella förbindelserna mellan, å ena sidan, det allmänna (stat, kommun och landsting) och, å andra sidan, offentlig företagsverksamhet. Det gäller oavsett om företagsverksamheten bedrivs inom en myndighet eller i ett bolag där myndigheten har ett dominerande inflytande. Bestämmelser innebär att det tydligt skall redovisas bl.a. vilka offentliga medel som det allmänna har tillfört företagsverksamheten och hur medlen har använts (öppen redovisning). Bolag vars nettoomsättning understiger 40 miljoner euro och företag som tillhandahåller tjänster som inte påverkar handeln med andra EES-länder i nämnvärd omfattning är undantagna från direktivets tillämpning.

Lagen innebär vidare att företag som bedriver, å ena sidan, ekonomisk verksamhet med ett legalt monopol eller liknande särställning och, å andra sidan, annan affärsverksamhet skall särredovisa intäkter och kostnader för de båda områdena (separat redovisning). Dessa bestämmelser kan omfatta både offentliga och privata företag. I fråga om offentlig företagsverksamhet gäller reglerna oavsett om verksamheten bedrivs inom myndigheten eller i ett bolag. Informationen från de öppna och separata redovisningarna skall på begäran ges in till Konkurrensverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, för att överlämnas till EU-kommissionen.

[14] Europeiska kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, senast ändrad genom direktiv 2000/52/EG, det s.k. transparensdirektivet.

5 Närmare om SOS Alarm AB

5.1 SOS Alarm Sverige AB

SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) har till uppgift att samordna alarmeringen. Bolaget ägs av svenska staten till 50 procent och av SKL Företag AB till 50 procent. SKL Företag AB ägs av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som är en organisation där medlemmarna utgörs av Sveriges kommuner och landsting inklusive regioner. SOS Alarm Sverige AB är moderbolag i en koncern bestående av dotterbolaget YouCall Sverige AB, som bedriver callcenterverksamhet.

Kort historik

SOS-tjänsten infördes 1956 och innebar att allmänheten kunde komma i kontakt med hjälporgan genom att slå ett nödnummer, 90 000, som var gemensamt i hela landet.[1] Behovet av en särskild SOS-tjänst hade sin bakgrund i telenätets automatisering. Tidigare hade telefonsamtal vidarekopplats manuellt av telefonist på en telefonstation. I en nödsituation hade den hjälpsökande kunnat lyfta luren och begära ”polis”, ”brandkår” osv. (s.k. sociala anrop) och bli kopplad direkt till rätt hjälporgan. Genom automatiseringen bortföll denna möjlighet.

Efter förslag från en statlig utredning inrättades en samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst (SOS) bestående av särskilda SOS-centraler med uppgift att bistå den hjälpsökande att komma i kontakt med olika hjälporgan.[2] Genom SOS-tjänsten kom samtal att kostnadsfritt förmedlas till polis, brandkår, jourhavande läkare, ambulans, flygambulans, sjöräddning, flygräddning och fjällräddning. Andra hjälporgan hade möjlighet att mot avgift anslutas

[1] Prop. 1956:1 bil. 27, SU 1956:9, rskr 1956:155
[2] SOU 1951:19

till SOS-tjänsten. Ansvaret för SOS-tjänsten ålades Televerket, där SOS-tjänsten bedrevs vid särskilda SOS-centraler med särskilt tjänstgörande telefonister.

Under 1970-talet togs initiativ till ytterligare förändringar. Mot bakgrund av de skiftande alarmeringsförhållandena i landet tog kommun- och landstingsförbunden initiativ till en ökad samordning i länsalarmeringscentraler. Till dessa föreslogs också Televerkets SOS-tjänst överföras. Resultatet blev bildandet av ett gemensamt ägt alarmeringsbolag, då kallat SOS Alarmering AB, med uppdrag att samordna alarmeringen i stat, kommun och landsting. Staten ägde 50 procent och Kommun- resp. Landstingsförbunden vardera 25 procent av bolagets aktier.[3] I det konsortialavtal som slöts mellan ägarna framgår att inrättandet av de länsvisa SOS-centralerna skulle ske successivt allt eftersom kommuner och landsting anslöt sig. Anslutningen skulle således vara frivillig. När det gällde samordningen av de statliga räddningsorganen bedömde regeringen att dessa redan hade tillfredsställande larmförhållanden, men att frågan skulle kunna prövas senare.

I samband med att Televerket bolagiserades 1994 fick SOS Alarm en förändrad och mer affärsmässig inriktning.[4] Uppdraget att tillhandahålla SOS-tjänsten regleras sedan dess i ett särskilt alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm. Avtal om alarmering ska också upprättas med kommuner och landsting. Med dessa förutsättningar skulle bolaget ges möjlighet till en mer affärsmässig utveckling.

[3] Prop. 1972:129, bet. TU 1972:20, rskr. 1972:329
[4] Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:TU38, rskr. 1993/94:432

5.2 Uppdrag och mål

Bolagsordning

SOS Alarms uppdrag och mål är enligt bolagsordningen följande.

> Bolaget skall ha till föremål för sin verksamhet att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner, ävensom att mot ersättning tillhandahålla alarmerings-, larm och övervakningstjänster samt bedriva annan därmed förenlig verksamhet. (§ 3)

Bolagsordningen innehåller i övrigt bestämmelser om aktiekapital och antalet aktier, styrelsen, revisorer, kallelse till bolagsstämma, beslutsregler, hembud, m.m., se bilaga. Bolagsordningen är relativt kortfattad. Skrivningen i bolagsordningen om att bolaget ska ”samordna och utöva” det allmännas, eller samhällets, alarmeringsfunktioner är i princip densamma som i bolagets första bolagsordning.

Konsortialavtal

Styrande för bolagets ägare och deras styrning av bolaget – dock inte formellt för styrelsen - har också varit de konsortialavtal som tecknats mellan ägarna. Det första konsortialavtalet från 1972 var utförligt vad gällde bolagets verksamhet, organisering och finansiering. Senare konsortialavtal, med början 1994 då bolagets inriktning lades om, har mer övergripande innehåll.

Alarmeringsavtal

Alarmeringsavtalet är ett avtal mellan staten och SOS Alarm som tillkom i samband med de förändringar av SOS Alarms verksamhet som gjordes 1994, jfr ovan. Genom att förutsättningar skulle ges för en mer affärsmässig utveckling skulle bolagets samhällsuppdrag och åtagande för statens räkning avseende 112-tjänsten (tidigare SOS-tjänsten) regleras i ett särskilt avtal.

Alarmeringsavtalet reglerar SOS Alarms åtagande att driva SOS-centraler som upprätthåller SOS-tjänsten för nödnummer 112 i hela landet samt erbjudande till samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan att träffa avtal för anslutning till denna tjänst. SOS-tjänsten, numera kallad 112-tjänsten, innebär som

framgick ovan att ta emot och behandla larm, att fortsatt behandla dessa larm i enlighet med avtal eller vidarekoppla samtal till ansvarigt organisation. I avtalet anges funktionella krav för denna verksamhet, bl.a. svarstider.

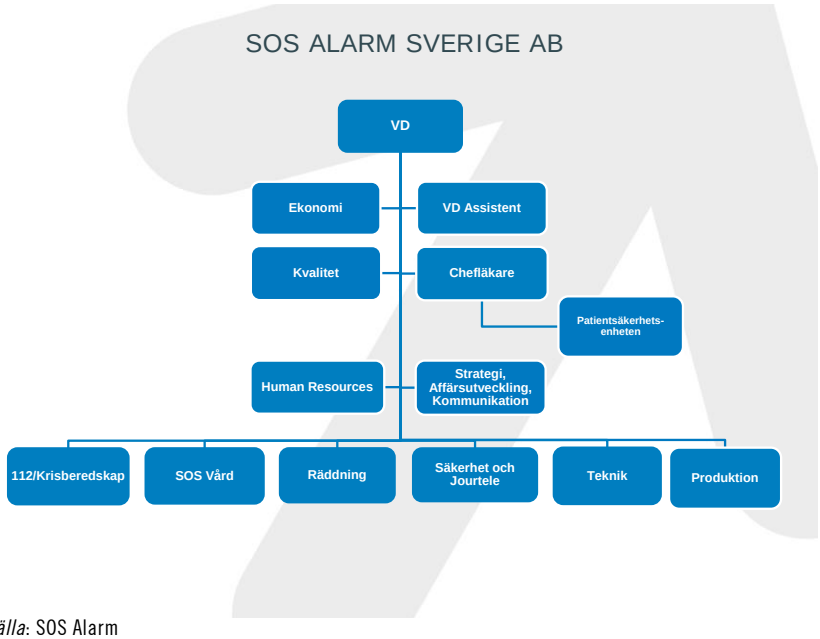
Alarmeringsavtalet revideras regelbundet. Under senare år har ändringar i huvudsak avsett nya uppgifter för SOS Alarm inom området samhällets krisberedskap. Sedan 2008 ingår även att SOS Alarm ska utföra uppgifter inom området krisberedskap. Den senaste ändringen av avtalet gjordes 2013 och innebar bl.a. att SOS Alarm ska svara för ett särskilt informationsnummer 113 13, som ska komplettera och avlasta 112-numret. En annan förändring var att SOS Alarm ska ansvara för utvecklingen av ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten via mobil och fast telefoni.

I alarmeringsavtalet regleras även statens ersättning till SOS Alarm för åtaganden enligt avtalet. Ersättningen är utformad som en grundersättning för SOS-tjänsten samt därutöver ersättningar för vissa särskilda åtaganden. Från och med år 2013 uppgår grundersättningen till knappt 180 milj.kr. och övriga ersättningar till 39 milj.kr.

5.3 Organisation och verksamhet

SOS Alarm Sverige AB har en organisation med fyra affärsområden.

5.3.1 Affärsområden



Källa: SOS Alarm

Affärsområde 112 och krisberedskap

Affärsområdet omfattar 112-tjänsten och krisberedskap. I 112-tjänsten ingår även alarmeringen till myndigheter med ansvar för den statliga räddningstjänsten. Uppdraget från staten att tillhandahålla 112-tjänsten regleras i alarmeringsavtalet. I avtalet regleras även den statliga ersättningen för dessa tjänster. SOS Alarms uppdrag som avser krisberedskap innebär att SOS Alarm på uppdrag av berörda myndigheter ska vidareförmedla information till de myndigheter som av regeringen ålagts att ha TiB-funktion. Affärsområdet omsatte 2012 totalt 225 milj.kr.

Affärsområde Räddning

Affärsområdet omfattar tjänster avseende alarmering av kommunal räddningstjänst. Tjänsterna regleras i avtal mellan SOS Alarm och varje kommun eller kommunalt räddningsförbund. Samtliga kommuner har i nuläget avtal med SOS Alarm. Avtalen med

kommunerna och räddningsförbund om alarmering ser olika ut för olika grupper av kommuner. Utöver räddningstjänst handlar samarbetet med kommunerna om olika säkerhets- och jourtjänster (jfr affärsområde 4). Affärsområdet omsatte 2012 totalt 113 milj.kr.

Affärsområde Vård

Affärsområdet omfattar tjänsterna prioritering och dirigering av ambulans m.fl. resurser inom vårdområdet. Tjänsterna regleras i avtal mellan SOS Alarm och varje landsting. Flera landsting har gjort gemensamma upphandlingar, vanligen genom förenklad upphandling. Flertalet landsting ställer krav på sjuksköterske-kompetens för bedömning och prioritering av vårdärenden och ambulans. För att möta dessa krav har SOS Alarm fyra medicinska specialistcenter (MSC). SOS Alarm har i dag avtal med alla landsting utom landstingen i Uppsala, Sörmland och Västmanlands län samt Region Gotland. Affärsområdet vård omsatte 2012 totalt 187 milj.kr.

Affärsområdet Säkerhet och jourtele

Affärsområdet omfattar säkerhets- och jourtjänster. Kunder är både offentlig sektor, däribland kommuner, och privata företag. Säkerhetstjänster är det största och mest lönsamma tjänsteområdet, omfattande cirka 200 milj.kr. Tjänsterna omfattar inbrotts-, brand- och driftslarm, personlarm och fordonslarm. Jourteletjänster omfattar fastighets-, el- försäkringsjour, samhälls- och krisjour. Under 2012 avvecklades tjänsteområdet Trygghetslarm. Affärs-området omsatte 2012 totalt 288 milj.kr.

YouCall Sverige AB

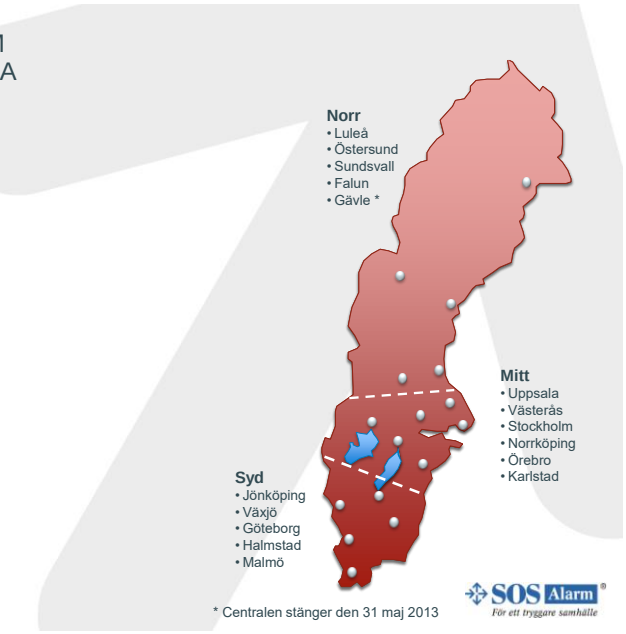
YouCall Sverige AB är ett dotterbolag, där SOS AlarmSverige AB äger 70 procent och Piteå kommun (Piteå Näringsfastigheter) 30 procent. YouCall bedriver callcenterverksamhet innefattande produktion och försäljning av telekommunikations- och telefonitjänster. Youcalls tjänster har utvecklats för att fungera stödjande till annan verksamhet som kunder bedriver. Samarbete

finns med flera myndigheter för att klara informationsbehovet vid större händelser. Verksamheten vid YouCall kompletterar jourverksamheten i moderbolaget, t.ex. inom tjänsteområdet krisberedskap. År 2012 omsatte Youcall Sverige AB 23 milj.kr.

5.3.2 SOS-centralerna

Alarmeringsverksamheten vid SOS Alarm bedrivs vid SOS-centraler runt om i landet. Antalet centraler har länge uppgått till 18 stycken med relativt jämn spridning i landet. Efter beslut i bolagets styrelse minskas antalet centraler under perioden 2012–2013, innebärande att SOS-centralerna i Skellefteå, Gävle och Eskilstuna avvecklas. Verksamheten kommer då bedrivas vid 15 SOS-centraler. Storleken på centralerna varierar.

Verksamheten är organiserad i tre geografiska produktionsområden. Inom varje produktionsområde finns en större central – Stockholm, Göteborg och Sundsvall – som utgör tekniska noder och som kan samarbeta med andra centraler. 112-trafiken är gemensam, vilket innebär att samtal kan besvaras av ledig operatör inom alla produktionsområden.



Källa: SOS Alarm

I Stockholm finns en nationell produktionsledning (NPL) som övervakar hela SOS-systemet och 112-trafiken. Denna funktion ansvarar även för de krisberedskapstjänster som SOS Alarm utför i enlighet med uppdrag. Med utgångspunkt i produktionsstrukturen har även andra gemensamma funktioner utvecklats.

- Medicinska specialistcenter, MSC: Stödfunktion för vårdärenden med placering i Östersund, Stockholm, Malmö och Göteborg, ska serva SOS-centralerna med medicinsk kompetens. Funktionen är ett svar på ökade krav från landstingen på sjuksköterskekompetens i bedömning av vårdärenden.
- Center för kundsupport avseende automatlarm och personlarm finns vid centraler i Västerås och Sundsvall.

SOS-centralerna och alarmeringsverksamheten vid SOS Alarm understöds av ett gemensamt tekniksystem, Zenit. Till detta system finns även möjlighet att mot ersättning ansluta sig för räddningsorgan och andra aktörer.

5.3.3 Bemanning och kompetens

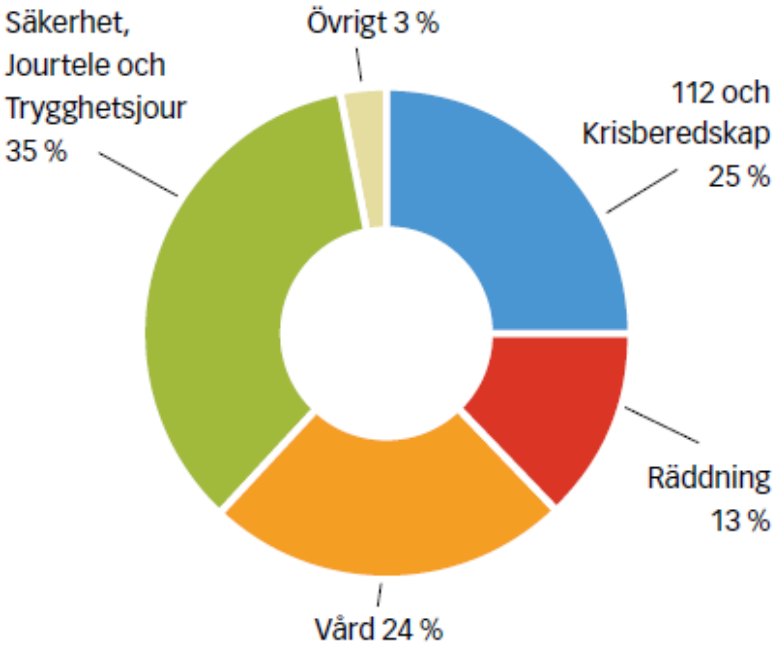
Antalet anställda i SOS Alarm uppgick 2012 till i medeltal 843 personer, varav 40 procent var män och 60 procent kvinnor. Härutöver hade dotterbolaget YouCall 35 personer anställda. Av totalt antal anställda i moderbolaget utgjorde operatörer 58 procent och sjuksköterskor 10 procent år 2012.

På SOS-centralerna har alla som arbetar operativt med larm kompetens som SOS-operatörer. Dessa kan ha olika inriktning eller funktion som t.ex. 112-mottagare eller ambulansdirigent. Det finns även SOS-sjuksköterskor och SOS-läkare knutna till vissa larmcentraler. För att bli SOS-operatör eller SOS-sjuksköterska krävs svenskt medborgarskap, att man talar flytande svenska och har gymnasiekompetens i engelska. Intervjuer och tester görs för att säkerställa att den sökande har rätt förmåga till beslut, empatisk förmåga och simultankapacitet under stress. Grundutbildningen består av egna studier och undervisning under sju veckor och 3–4 veckors handledning på SOS-central. Därefter krävs en sluttest och certifiering för att få arbeta självständigt vid operatörsbordet. Sammanlagt omfattar denna utbildning 10–11 veckor. Ytterligare

utbildning kan ges senare för vissa specialuppgifter i SOS-centralen.

5.4 Ekonomi och finansiering

Fördelningen av SOS Alarms intäkter på affärsområden framgår av figuren nedan.[5]



Källa: SOS Alarm.

Som framgår utgör de uppdrag och tjänster som avser den egentliga alarmeringstjänsten drygt 60 procent av bolagets intäkter medan intäkter från övriga tjänster uppgår till 38 procent. Över tid har SOS Alarms intäkter från övriga kommersiella tjänster ökat. Förklaringen är att säkerhetstjänster och larm varit ett lönsamt affärsområde och att intäkterna från dessa tjänster behövts för att

[5] Siffrorna i figuren avser år 2011 och är hämtade från SOS Alarms årsredovisning 2011.

klara ökade kostnader inom andra tjänsteområden samt teknikinvesteringar.

För vissa verksamheter täcker intäkterna inte faktiska kostnader. Ett sådant område är 112-tjänsten och krisberedskap. När det gäller den statliga ersättningen har grundersättningen för åtaganden enligt alarmeringsavtalet avseende 112-tjänsten inte justerats sedan 2006. Den oförändrade nominella nivån har inneburit att kostnadsökningar i verksamheten, som till stor del består av lönekostnader, inte har kunnat täckas med den statliga grundersättningen utan har finansierats av andra intäkter i verksamheten. De tillägg i statlig finansiering som har gjorts under senare år har avsett ersättningar för särskilda uppdrag utöver grundtjänsten 112, t.ex. ett särskilt informationsnummer.

Ett annat område där kostnaderna i vissa fall överstiger intäkterna är vård. Störst underskott gäller för avtalen med landsting i storstadsområden, där en orsak uppges vara högre krav på medicinsk kompetens som inte fullt ut ersatts. När det gäller räddningstjänst och alarmering finns en balans mellan intäkter och kostnader. Affärsområdet Säkerhet och jourtele har varit mest lönsamt. De överskott som har genererat har kunnat finansiera underskott i andra delar av verksamheten.

5.4.1 Omsättning och resultat

Koncernen SOS Alarm Sverige AB omsatte år 2012 totalt 854 milj.kr, varav 838 milj.kr. var hänförliga till moderbolaget. Koncernens rörelseresultat 2012 uppgick till -29,9 milj. kr. år 2012, vilket förklaras av pågående omstrukturering och omställning av verksamheten till färre centraler. Nettoresultatet uppgick till -14, 6 milj.kr. innebärande ett negativ avkastning på eget kapital motsvarande -9,0 procent. Ägarna har haft ett mål om en genomsnittlig avkastning om 8 procent. I genomsnitt har avkastningen under de senaste fem åren legat på 2,6 procent.

5.5 Marknad

Vissa delar av SOS Alarms verksamhet bedrivs på en marknad i konkurrens med andra aktörer. Det gäller främst inom affärsområde 4, som omfattar olika former av larm- och säkerhetstjänster

där också privata företag är verksamma. Generellt har larmtjänster varit en expansiv marknad under senare år. Tjänsteområdet har också varit lönsamt för SOS Alarm.

Även inom andra verksamhetsområden finns en ökad konkurrens från andra aktörer. Det gäller till exempel vårdsektorn, en växande marknad som i ökad utsträckning i dag involverar flera privata och offentligt ägda företag, varav vissa utlandsägda. I flera fall handlar konkurrensen om att kunna erbjuda flera olika kombinationer eller helhetslösningar av tjänster.

Inom det kommunala räddningstjänstområdet är konkurrensen från andra företag ännu inte lika tydlig, även om några kommuner har börjat göra upphandlingar. Konkurrensen här handlar i stället om att räddningsorgan, särskilt i större samverkanslösningar, vill kunna driva egna larm- och ledningscentraler. Vad gäller 112-tjänsten utgör denna en s.k. konkurrensskyddad verksamhet.

5.6 Ägarstyrning

SOS Alarms styrelse består av nio ledamöter varav fyra utses av staten och fyra av SKL Företag AB. Därutöver finns två personalrepresentanter och två suppleanter till dessa. Styrelsens ordförande utses gemensamt.

Ägarstyrningen från Regeringskansliets sida sker genom Finansdepartementets ägarfunktion, där ansvarig bolagsförvaltare för SOS Alarm också är ledamot i styrelsen. Samhällsuppdraget avseende 112 och krisberedskap liksom den statliga ersättningen regleras i alarmeringsavtalet. För denna del av bolagets styrning ansvarar Försvarsdepartementet.

SKL Företag AB är moderföretag inom SKL Företag-koncernen, som omfattar flera bolag med uppgift att på affärsmässiga grunder tillgodose kommunernas, landstingens, regionernas behov av varor och tjänster, stöd och samordning. SKL Företag AB ska äga och förvalta bolag på affärsmässiga grunder. Styrelsen i moderbolaget består av nio ledamöter, varav två är personalrepresentanter. VD i SKL är också VD i SKL Företag.

6 Alarmeringsförhållanden i andra länder

6.1 Larmnummer 112 i EU

Införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer 112 beslutades av Europeiska rådet redan 1991. Bakgrunden var att det fanns olika nödnummer i medlemsstaterna, vilket kunde medföra problem i en nödsituation. En annan faktor var också det ökande resandet inom den europeiska gemenskapen. Med ett gemensamt nödnummer skulle medborgare i en nöd- eller katastrofsituation enkelt kunna anropa respektive lands nationella larmtjänster. Det gemensamma nödnumret skulle införas och fungera parallellt med existerande nationella larmnummer.

Det gemensamma europeiska larmnumret skulle införas såväl i det allmänt tillgängliga telenätet som i framtida digitala nät och mobila tjänster. Medlemsstaterna skulle säkerställa att anrop på larmnumret besvarades och hanterades på ett korrekt sätt med hänsyn till den nationella organisationen av larmsystem. Införandet av larmnumret skulle vara genomfört senast den 31 december 1992. En viss flexibilitet i tidsplanen skulle dock medges om särskilda svårigheter fanns i vissa medlemsstater. I ett meddelande från EU-kommissionen i december 2008 meddelades att 112-numret var tillgängligt i samtliga medlemsstater.

Införandet av det gemensamma larmnumret 112 har också skett genom ytterligare regler och riktlinjer som tillkommit inom ramen för reformeringen av telekommunikationsområdet i EU. I mars 2002 togs ett direktiv om samhällsomfattande tjänster. Direktivet syftade till att garantera tillhandahållandet av vissa samhällsomfattande tjänster i samband med liberaliseringen av telekommunikationssektorn och en ökad konkurrens och utbud av kommunikationstjänster. Larmnumret 112 var ett exempel på en samhällsomfattande tjänst. Genom direktivet (artikel 26) tillkom

följande ytterligare krav på medlemsstaterna: alla ska kunna ringa 112 avgiftsfritt på fasta och mobila telefoner samt telefonautomater, samtal till larmnumret 112 ska besvaras och behandlas korrekt på sätt som passar det nationella larmsystemet. Innebörden är att 112-numret ska behandlas lika snabbt som andra nationella nödnummer, teleoperatörer ska tillhandahålla uppgifter om lokalisering av samtal till 112 och medborgarna ska få tillräcklig information om larmnumret 112 och hur det används.

Ytterligare regler tillkom genom de ändringar av direktivet om samhällsomfattande tjänster som beslutades 2009. De nya reglerna innebar bl.a. följande: medlemsstaterna ska se till att användare med funktionshinder har likvärdigt tillträde till larmtjänster som andra användare, information om varifrån inkommande samtal på larmnumret kommer (lokalisering/positionering) ska tillhandahållas avgiftsfritt för den myndighet som handhar larmsamtal, kraven på tillgänglighet till 112 formuleras som teknikneutrala dvs. tillgängligheten till 112 ska säkerställas när tekniken för kommunikation utvecklas.

Införandet av larmnummer 112

Av EU-länderna har fem länder – Danmark, Nederländerna, Rumänien, Finland och Sverige – 112 som enda larmnummer. Det finns vidare fyra länder som har ett nationellt nummer utöver larmnummer 112, dessa är Cypern, Irland, Portugal och Storbritannien. Ett antal länder har ett extra nationellt nummer för sitt största räddningsorgan. Dessa är Belgien, Tyskland, Estland, Luxemburg och Slovenien. Utöver dessa grupper av länder finns sammanlagt 15 EU-länder som har två eller flera nationella nummer för specifika räddningsorgan. Bland denna grupp av länder återfinns Spanien, Italien och Frankrike och som icke EU-land även Norge.

6.2 Närmare om alarmeringsförhållanden i några länder

I flera länder genomförs för närvarande förändringar av organiseringen av larmmottagning och larmcentraler. Inriktningen är många fall att öka samordningen av larmmottagningen avseende

nödsamtal, minska antalet larmcentraler och att samla mottagning och utlarmning i gemensamma larmcentraler där flera räddningsorgan och myndigheter kan vara representerade. I många fall kombineras arbetet med att bygga gemensamma tekniklösningar för informationsdelning och kommunikation.

6.2.1 Finland

Finland har 112 som enda larmnummer, en samlad larmmottagning och utlarmning av räddningsorgan genom en statlig myndighet, Nödcentralsverket. Under den centrala myndigheten finns en regional organisation bestående av sex nödcentraler i Kervo, Kuopio, Uleåborg, Björneborg, Åbo och Vasa. Flera stora reformer pågår parallellt med nödcentralsreformen såsom reformering av sjukvården och polisens organisation.

Arbetet med reformeringen och omläggningen till statliga nödcentraler påbörjades 2001 och syftade till att säkerställa likvärdiga alarmeringsförhållanden. Förändringen innebar i ett första steg ett förstatligande av tidigare nödcentraler i kommunal regi i samarbete med länsstyrelserna. I ett andra steg av reformen, påbörjat 2005, har antalet nödcentraler minskats från tidigare 15 till nuvarande 6 nödcentraler. Målet för denna förändring var att harmonisera och effektivisera nödcentralernas verksamhet. Sedan 2010 regleras verksamheten i en lag om nödcentralsverksamhet.[1]

Nödcentralerna har till uppgift att ta emot nödmeddelanden som hör till räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendets kompetensområden liksom andra meddelanden som hänför sig till person-, miljö- och egendomssäkerhet samt att förmedla dem vidare till de myndigheter och samarbetspartner som svarar för hjälpinsatserna. Nödcentralernas larmoperatörer ska ta emot nödmeddelanden, bedöma hur skyndsamma uppdragen är och förmedla larmuppdrag och meddelanden till ansvariga räddningsmyndigheter. I anslutning till förmedlade meddelanden ska stödtjänster till räddningsorganens verksamhet kunna utföras.

I nödcentralerna är arbetsfördelningen sådan att de larmmottagande operatörerna ansvarar för mottagning och bedömning av larmen, medan det finns särskilda operatörer som ansvarar för dirigering. Uppgifterna för dessa operatörer är bl.a. att följa upp och säkerställa alarmeringen, dimensionera resurser och ta om hand

[1] Lag om nödcentralsverksamhet 692/2010

samtal som inte kräver akut åtgärd. Vid centralerna tjänstgör även särskilt avdelade poliser som har direktkontakt med polisens ledningscentraler och bistår med informationsinhämtning i centrala databaser. För bedömning av inkommande larm, räddningsbehov och åtgärd används ett gemensamt databaserat beslutsstöd. Med ledning av de frågor som ställs i tur och ordning får operatören via datasystemet en kod för åtgärd, dvs. om ambulans, polis etc. ska larmas ut. De olika myndigheternas anvisningar för utalarmering finns inlagt i systemet. Den information som läggs in i datasystemet vid mottagningen av ett larm kan simultant läsas av andra operatörer och av berörda myndigheter. Samtidigt med larmmottagning kan medlyssning ske från ansvariga räddningsmyndigheter. Nödcentralerna använder av Radiokommunikationssystemet VIRVE som är den finska motsvarigheten till Rakel i Sverige.

Nödcentralerna mottog 2011 totalt 4,3 miljoner samtal, varav nödsamtalen utgjorde drygt 3 miljoner. Av inkomna larm ledde 1,2 miljoner till uppdrag som förmedlades till ansvariga myndigheter. Andelen samtal som besvarades inom 10 sekunder uppgick till 91 procent, medan 96 procent av samtalen besvaras inom 30 sekunder. Nödcentralsverket hade 2011 totalt 750 anställda och en samlad kostnad på 56,5 miljoner euro.

För att arbeta som larmoperatör krävs en tvåårig särskild yrkesutbildning vid Räddningsinstitutet i Kuopio eller genomgången polisutbildning.

Nödcentralsverket och nödcentralerna har etablerade samverkansformer med räddningsväsendet, polisen och hälso- och sjukvård på olika nivåer, centralt såväl som regionalt.

6.2.2 Norge

Norge har tre larmnummer, 110 för brandväsendet, 112 för polis och 113 för akutmedicin och ambulans. Mottagning och behandling av larm (utlarmning) sker separat i dessa organisationers totalt 68 larmcentraler.

Brandväsendet är lokalt organiserat på kommunnivå och motsvarar närmast den kommunala räddningstjänsten i Sverige. Den nationella räddningstjänsten ansvarar för livräddande insatser vid särskilt omfattande händelser, och har också ansvar för flyg- och sjöräddning. Verksamheten är organiserad i 28 lokala räddningscentraler och två nationella huvudräddningscentraler. Polisen

ansvarar för ledning vid de lokala räddningscentralerna. Den nationella räddningsorganisationen samt polisen nås via larmnumret 112. Akutsjukvård och ambulans larmas via 113 och larmen tas emot vid särskilda larmcentraler, akutmedicinska kommunikationscentraler (AMK). Sammantaget finns 19 AMK-centraler i landet. Larm till AMK-centralerna tas omhand av operatörer som är sjuksköterskor. AMK-centralerna har lokala IT-system för information och kommunikation och dirigering av resurser. Samtal och information kan inte delas mellan centralerna. Det kan tilläggas att vissa delar av hälso- och sjukvården i Norge förstatligades under 2000-talet.

Frågan om ett gemensamt nödnummer och gemensamma larmcentraler har aktualiserats i Norge. En interdepartemental arbetsgrupp lämnade 2009 en rapport med förslag om en framtida organisering av nödalarmeringstjänsten.[2] I rapporten föreslås en övergång till ett enda larmnummer som mottas av 7–8 112-centraler. I enlighet med rapportens rekommendationer startade en försöksverksamhet i Drammen 2012 som ska pågå i två år och som innebär en samlokalisering av polisen, räddningsväsendet och ambulanscentralen.

För radiokommunikation används radiokommunikations-systemet Nödnett som är den norska motsvarigheten till Rakel.

6.2.3 Danmark

Danmark har infört ett samlat larmnummer, 112. Larmmot-tagningen var tidigare organiserad i åtta alarmcentraler. Polisen hade ansvaret för sju av dessa alarmcentraler, som var placerade på s.k. huvudpolisstationer runt om i landet. Det har också funnits en larmcentral hos Köpenhamns brandkår (brandväsen).

Alarmcentralerna mottar samtliga larm som avser polis, hälso- och sjukvård och räddningstjänst och vidarekopplar larmen till ansvarig organisation som ansvarar för utlösning av larm till räddningsresurser. Fram till 2010 fanns ingen sjukvårdskunnig expertis på alarmcentralerna. Alarmcentralerna har därefter förstärkts med sjukvårdskompetens i samband med larm-mottagning. Åtgärden har varit en del i en större satsning på att stärka organisationen för den prehospitala beredskapen i landet.

[2] Forslag til fremtidig organisering av nodmeldetjenesten, rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe 2009

En sammanslagning har senare skett av alarmcentralerna. Danmark har numera tre alarmcentraler, som mottar alla 112-samtal. Polisen driver två alarmcentraler (Aarhus och Slagelse), medan Köpenhamns Brandväsende driver alarmcentralen i Köpenhamn. Vid ett larm om brand registrerar alarmcentralen de närmaste upplysningarna om branden samt adressen, varefter alarmen elektronisk vidarekopplas till det relevante brandväsendets vaktcentral. Vid alarm som rör polis vidarekopplas samtalet till det lokala polisdistriktets vaktcentral. Om larmet rör sjukdom eller olycka är alarmcentralens uppgift endast att registrera de nödvändiga adressupplysningarna, varefter larmet vidarekopplas till en sjuksköterska på den relevanta regionens AMK-vaktcentral, som mottar och värderar 112-samtalen samt tekniska disponenter, som på grundval av den bedömning som gjorts avsänder ambulanser, akutbilar och läkarhelikopter.

I Danmark används radiokommunikationssystemet SINE som motsvarar det svenska Rakel-systemet.

7 Om alarmering

7.1 Alarmering

Begreppen larm, alarm och alarmering används ofta synonymt i sammanhang som rör den alarmeringstjänst och den verksamhet som bedrivs vid SOS Alarm (och även andra larmcentraler). Nationalencyklopedien ger följande definitioner:

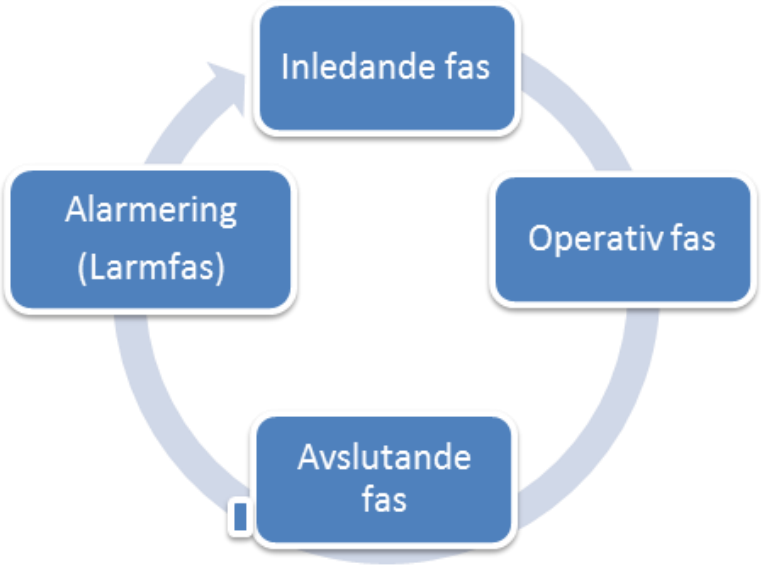
> ”ala´rm, signal som anger fara; plötslig oro eller uppståndelse. ” larm (ljud)signal som anger fara: larmberedskap; larmklocka; brandlarm; flyglarm; när ~et gick tog alla skydd

Ordet ”alarm” ska också kunna spåras bakåt till franskans ”A l’arme” som stridsrop eller maning att fatta vapen. Sammantaget handlar ett larm, eller alarm, en signal om att något har hänt och att någon form av åtgärd eller aktivitet behöver vidtas.

När det gäller begreppen larm, alarm eller alarmering finns ingen enhetlig användning. I dagligt tal är möjligen larm och att larma vanligare än alarm eller att alarmera. I sammanhang som rör räddningstjänst och olyckor är möjligen alarmering vanligare. Alarmering är också det begrepp som förekommer i formella texter, t.ex. i propositioner och lagtexter, och återfinns även i uttryck som samhällets alarmeringstjänst, ett begrepp som dock inte är entydigt definierat. Här kan det vara fråga om att vilja markera skillnaden från larm och larmtjänster i övrigt i samhället. För att ytterligare markera att det är fråga om en nödsituation då det föreligger omedelbar eller överhängande fara för människoliv, egendom eller miljö, kan även termerna nödanrop eller nödsamtal förekomma.

7.2 Vad händer vid ett larm?

Ett inkommande larm, vanligen ett samtal till numret 112, är en signal om att något har hänt och att någon (räddningstjänst m.m.) behöver rycka ut till hjälp. Mottagning och behandling av det inkommande larmet utgör ett första led eller fas i en samlad räddningsprocess som avslutas först när räddningsinsatsen är genomförd och avslutad. Hela händelseförloppet sammanfattas i följande figur.



Innehållet i varje fas av denna process kan bestå av följande aktiviteter:

Alarmering

Någon larmar, t.ex. genom att ringa larmnumret 112. Larmet tas emot, samtalet besvaras. Genom intervju inhämtas uppgifter om vad som har hänt, var händelsen har inträffat (lokalisering) och vem eller vilka som är drabbade och omständigheter i övrigt. En första bedömning görs av händelsens karaktär (kategori), behov av räddningsresurser samt prioritet.

Inledande fas

Den inledande fasen av räddningsinsatsen omfattar att etablera beredskap inför insatsen och att förbereda och genomföra utlarmning av resurser. Ytterligare information kan behövas för att klarlägga situationen och som underlag för att bedöma behovet (dimensionering, utrustning) av resurser för insatsen. Därefter bestäms vilka resurser som ska användas och dessa larmas ut och dirigeras fram till platsen för händelsen.

Operativ fas

Den operativa fasen innebär ledning och genomförande av själva räddningsinsats. Arbetet leds av en räddningsledare eller motsvarande, som ansvarar för ledning, fördelning av arbetsuppgifter, bedömning av behov av ytterligare resurser, m.m.

Information och kommunikation sker direkt mellan berörda räddningsorgan/motsvarande på händelseplatsen och med egen ledningscentral (t.ex. inre befäl, vakthavande befäl).

Avslutande fas

Räddningsinsatsen avslutas och rapporteras. Analys och debriefing görs vid behov. Återkoppling görs i förhållande till aktuella planerings- och beslutsunderlag, t.ex. larmplaner, vid behov görs justeringar.

7.3 Samband mellan larm och ledning

Som framgår ovan finns beroenden mellan varje fas. En korrekt mottagning av ett larm är en förutsättning för att få erforderlig information och underlag för att larma ut rätt resurser för att genomföra en effektiv räddningsinsats.

I tidigare system för alarmering sågs larmfasen som en avskild del från själva lednings- och räddningsarbetet. I Sverige etablerades SOS-tjänsten för att möjliggöra att den nödställde snabbt skulle kunna komma i kontakt med ett hjälporgan. SOS-tjänsten var en förmedlande tjänst med uppgift att besvara nödanrop och vidareförmedla dessa till rätt hjälporgan. Dagens system och SOS

Alarms verksamhet kan sägas vara en kombination av larm- och ledningsfasen. På uppdrag av staten ansvarar bolaget för mottagning av larm på nödnummer 112 och genomför inledande intervju. Förloppet för den vidare behandlingen av larmet beror på uppdraget från ansvarigt räddnings- eller hjälporgan. Om avtal finns om full behandling utför SOS Alarms operatörer även de moment som rör bedömning och prioritering av larm, liksom utlarmning och dirigering av resurser.

Det nära sambandet mellan larm och ledning betonas i allt högre grad i dagens alarmeringssystem. Under senare tid, och med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknik, utförs de olika arbetsmomenten delvis parallellt. Larmet tas emot och besvaras, genomförandet av intervju ger information som genom teknik för medlyssning direkt kan delges berörda räddnings- eller hjälporgan. Dessa kan samtidigt påbörja förberedelse av insats. I stället för att avgränsa larmfasen från ledningsfasen talar man i stället om en *parallellitet* mellan olika moment.

Utvecklingen kan förklaras av flera faktorer. Larmet innehåller information som ska ligga till grund för bedömningen av räddningsbehov och prioritet. Larmoperatören får genom intervju med den nödställde information om vad som har hänt, var händelsen har skett och vem som behöver hjälp. Den information som larmoperatören får har betydelse för bedömningen av räddningsbehov och prioritet inför utlarmningen, men också för planeringen av den operativa ledningen av räddningsinsatsen som sker vid räddningsorganets larm- eller ledningscentral. Sålunda kan samma initiala informationsbehov finnas för flera berörda aktörer inför en räddningsinsats, dvs. såväl under larmfasen som i den inledande ledningsfasen.

En annan förklaring är en ökad specialisering och ökade krav på sakkunskap i bedömningar av larm. Krav och förväntningar på samhällets räddningsresurser har ökat över tid. Medborgarna i ett samhälle förväntar sig snabb och korrekt hjälp i en nödsituation. Detta gör i sin tur att räddningsorgan och ansvariga huvudmän ställer högre krav på inflytande över hur larmen bedöms och behandlas för att kunna sätta in rätt resurser och genomföra snabba och effektiva räddningsinsatser.

Skillnader mellan larm och ledning

Även om det finns tydliga samband mellan larmmottagningen och ledning finns också skillnader. Larmmottagningen innebär att svara på ett inkommande larm, ofta ett inkommande samtal via 112, och att genom en intervju med den inringande personen få fram uppgifter om vad som har hänt och vem eller vilka som är drabbade. Larmoperatören står således i direkt kontakt med den nödställde, som i sin tur har behov av att snabbt få kontakt och kunna framföra sitt ärende, och att få besked om åtgärd, dvs. att hjälp kommer till platsen.

När det gäller ledningsfunktionerna hos räddningsorganen eller på larm/ledningscentral har denna funktion vanligen inte direkt kontakt med den hjälpsökande, utan har i första hand perspektivet på de resurser som ska användas i räddningsinsatsen. Ledningsfunktionen står i kontakt med räddningsorganisationen och har ansvar för ledningen av insatsen. Det finns också en skillnad i tidsaspekter. Larmoperatörens samtal med den hjälpsökande kan normalt inte pågå under längre tid. Därefter vidtar den operativa ledningen inför och under insats, som kan pågå under längre tid. Larmoperatören behöver snabbt kunna avlastas för att kunna ta emot och besvara inkommande larm.

7.4 Samband mellan larm och krisberedskap

Sambanden mellan alarmering och krisberedskap är flera. Vid alarmering är larmet, ett nödanrop på 112 eller motsvarande, en signal om att någon befinner sig i en nödsituation eller att en brand eller olycka har inträffat och det behövs omedelbar hjälp till platsen för händelsen. Larmet är också bärare av information om händelsen som behöver överföras till den som ansvarar för att en räddnings- eller hjälpinsats genomförs. Mellan den som larmar och det organ som ansvarar för genomförande av insats finns någon form av alarmeringsfunktion.

När det gäller kriser eller samhällsstörningar är förhållandena i många delar desamma. En allvarlig händelse har inträffat, och det behövs omedelbar eller skyndsam hjälp eller åtgärd från samhället. Larmet startar genom att någon slår larm eller på annat sätt rapporterar om händelsen, och det bedöms vem eller vilka som behöver få information (”larmas”) om händelsen och vilka insatser

eller åtgärder som behöver vidtas för att avhjälpa problemet. Rent operativt finns sålunda samband mellan hanteringen av ett 112-larm och hanteringen av en inkommande information om en allvarlig händelse.

Skillnaderna mellan en s.k. normalhändelse och ett krisläge handlar i stället om omfattningen av händelsen/ och konsekvenserna för samhället. Som framgår av kapitel 2 definieras samhällets krisberedskap som samhällets samlade förmåga att hantera *allvarliga händelser och kriser*. En allvarlig händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommun, landsting eller central myndighet. Ett motsvarande begrepp är extraordinär händelse. En kris definieras som en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer. Sammantaget kan sägas att det som skiljer en normalhändelse från en allvarlig händelse eller kris är följande:

- händelsen avviker från det normala
- drabbar fler individer och stora delar av samhället
- kan hota samhällets grundläggande värden och funktioner
- kräver insatser från flera aktörer i samhället.

Till detta kan möjligen också läggas en tidsfaktor. Medan en normalhändelse normalt har en förhållandevis kort tidsutdräkt mellan larm och insats, kan en allvarlig händelse eller kris i samhället ha ett längre förlopp. Detta ställer ytterligare krav på resurser och uthållighet.

Översatt till ett alarmeringsskede innebär ett larm om en allvarlig händelse eller kris information som behöver spridas till flera aktörer än normalt vid en olyckshändelse och kan kräva särskilda koordineringsinsatser för att möjliggöra ett effektivt samråd mellan berörda aktörer. Det kan också vara nödvändigt att gå ut med allmän information eller varning till allmänheten.

7.5 Närmare beskrivning av larmbehandling av olika typer av larm

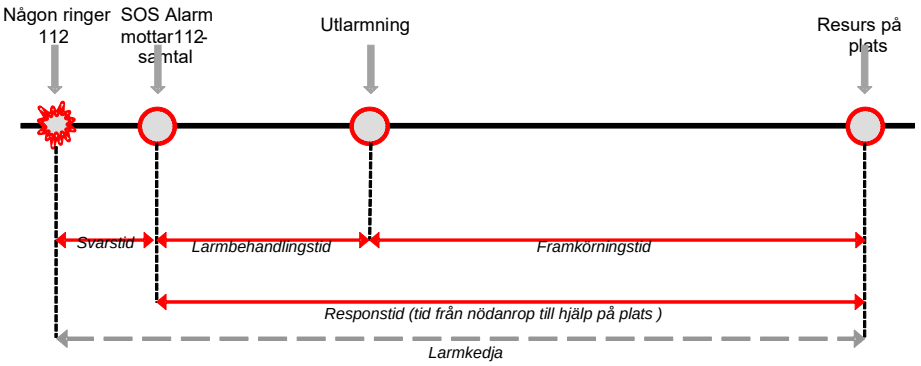
I detta avsnitt beskrivs larmprocessen och larmbehandlingen och en särskild beskrivning görs av hur samverkanslarm hanteras. Vidare beskrivs också hur larm vidarekopplas och hur medlyssning fungerar avseende de olika räddningsorganen.

Begreppet larm används i detta avsnitt för att beskriva det inkommande samtalet (jfr nödanrop, nödsamtal, samtal från en nödställd etc.). För att skapa enhetlighet använder utredningen de begrepp som i dag används inom SOS Alarm, såsom 112-mottagare, vårdmottagare, räddningsmottagare, dirigent och räddningsåtgörare i denna beskrivning.

Övergripande kan det inkommande larmet beskrivas som att operatören tar emot, behandlar eller vidarekopplar larm från allmänheten. Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm vid SOS-centralerna ta emot, och behandla eller – när fullständig larmbehandling inte ska ske inom SOS-centralen – vidarekoppla nödsamtal från allmänheten som befordras på ett i nummerplan fastställt nödnummer 112. Detta utgör den så kallade SOS-tjänsten. Operatören fastställer vid den initiala intervjun om det finns ett räddningsorgan som kan hjälpa den nödställde samt vilket det är.

Larm till de statliga räddningsorganen vidarekopplas genom att räddningsorganen rings upp efter initial intervju (operatören fastställer vem som ansvarar för räddningsinsatsen). De statliga räddningsorganen Polisen, Sjöfartsverket och Kustbevakningen har egna lednings- och räddningscentraler, varifrån räddningsinsatserna leds.

Bilden nedan visar en förenklad bild av larmprocessen.



Källa: Riksrevisionen (RiR 2012:20) och utredningens bearbetning.

7.5.1 Larm till kommunal räddningstjänst

Kommuner och landsting och regioner reglerar i avtal med SOS Alarm hur utalarmering, prioritering och dirigering ska gå till. Kommunerna och landstingen anpassar avtalen till sina lokala behov.

Övergripande finns i dag flera modeller för prioritering, utalarmering och dirigering av kommunal räddningstjänst. Det finns två ytterligheter, den ena är vid fullständig larmbehandling då SOS-operatören mottar nödsamtalet och larmar ut och dirigerar resurserna. Vid den andra ytterligheten kopplas en kommunal ledningscentral in i samtalet på medlyssning när SOS-operatören genomför intervjun, för att parallellt larma ut och dirigera räddningsresurserna.

När ett räddningsorgan genomför en räddningsinsats ska polismyndigheten underrättas om insatsen enligt LSO.[1] När polisen meddelas kan variera beroende på händelsen. Vid en trafikolycka på en vältrafikerad väg meddelas polisen omgående eftersom den behövs för att dirigera trafiken. Vid en brand utan fara för människoliv meddelas polisen sist.

[1] 6 kap. 10 § LSO.

Beskrivning av larm där SOS Alarm hanterar hela larmbehandlingen

1. 112-samtal inkommer/besvaras av SOS Alarm.
2. 112-mottagaren identifierar, sorterar och aktiverar i den initiala intervjun.
3. Ett förlarm aktiveras av 112-mottagaren – förlarmet är en del av den larmplan som 112-mottagaren använder som beslutsstöd.
4. Räddningsmottagaren (samma person som 112-mottagaren) fortsätter intervjun. I vissa fall kopplas inre/yttre befäl från den lokala räddningstjänsten in på medlyssning. Inre/yttre befäl från den lokala räddningstjänsten kan då ställa frågor för att dimensionera insatsen. I t.ex. Karlstad och Örebro sitter det inre befälet i direkt anslutning till SOS-centralen.
5. Räddningsåtgöraren kopplas in i samtalet. (inte samma person som 112-mottagaren/räddningsmottagaren) I detta läge pågår ett fyrpartssamtal som bestå av den nödställde, räddningsmottagaren som ansvarar för intervjun, inre/yttre befäl och räddningsåtgöraren. Den nödställde talar dock bara med och hör bara räddningsmottagaren. Räddningsmottagaren avslutar samtalet. Även ambulansdirigent kopplas in i samtalet om personskada befaras.
6. Efter det att resursbehoven är fastställda larmar räddningsåtgöraren ut resurserna och överlämnar ärendet till den lokala räddningstjänsten – räddningsledaren.

Ytterligare modeller

En alternativ modell av larmbehandling är att SOS-operatören vid behov vidarekopplar nödsamtal direkt efter initial intervju till en kommunal ledningscentral som dimensionerar, larmar ut och dirigerar resurserna. Denna modell är vanligare i storstad och tätort. Modellen bygger på att kommuner, många gånger organiserade i räddningstjänstförbund, delar resurser och har en gemensam ledningscentral. Ledningscentralernas operatörer tar då del av 112-operatörens samtal med den hjälpsökande tidigt i intervjun via medlyssning. Samtalet kan tas över av operatören på den kommunala ledningscentralen och den nödställde fortsätter då tala med den nya operatören. Flertalet kommuner väljer dessutom

att använda den kommunala larmcentralen för kommunens trygghets- och säkerhetstjänster.

En annan modell är att en SOS-operatör är placerad på räddningstjänstens ledningscentral. SOS-operatör kopplas in på medlyssning så fort 112-mottagaren konstaterat att samtalet positionerats. 112-mottagaren genomför den initiala intervjun och den lokala SOS-operatören är räddningsåtgörare, dimensionerar och larmar ut resurser. Denna modell tillämpas i Helsingborg.

Ytterligare en modell utgörs av att SOS Alarm genomför steg 1–4 enligt ovan men sedan tar den lokala räddningstjänsten över utlarmningen av räddningsresurser. Denna modell förutsätter en bemannad ledningsorganisation på den kommunala räddningstjänsten.

7.5.2 Larm till ambulans

Landsting och regioner reglerar i avtal med SOS Alarm hur utalarmering, prioritering och dirigering, ska gå till. SOS Alarm tar alltid emot nödsamtalet. Landstingen förhandlar avtalen med SOS Alarm och ställer krav utifrån sina lokala behov.

Landstingen reglerar i sina avtal med SOS Alarm vilken medicinsk kompetens som krävs vid bedömning och prioritering av vårdärenden. Många landsting har krav på att en sjuksköterska ska genomföra vårdintervjun/vara vårdmottagare. Sjuksköterska är då placerad på SOS-centralen eller på SOS Alarms särskilda medicinska specialistcenter (MSC), dit samtalen vidarekopplas. Andra landsting har inte krav på särskild kompetens i vårdärenden och prioriteringen görs då av 112-mottagaren.

Beskrivning av larmbehandling av vårdärenden

1. 112-samtal inkommer/besvaras av SOS Alarm.
2. 112-mottagaren identifierar, sorterar och aktiverar i den initiala intervjun. 112-mottagaren skapar ett ärende i ärendesystemet. Om ärendet är ett prio 1 larm, dvs. akut fara för liv, kopplas ambulansdirigenten in direkt för att parallellt med intervjun kunna larma ut och dirigera ambulans. Om det inte finns en ambulans tillgänglig och det finns avtal om ”i väntan på ambulans” (IVPA), aktiveras även kommunal räddningstjänst.

3. Vårdmottagaren (kan vara samma person som 112-mottagaren eller sjuksköterska) Om samtalet ska bedömas av sjuksköterska kopplas samtalet över till sjuksköterska som fortsätter intervjun. Den nödställde får då beskriva situationen igen. Vårdmottagaren/sjuksköterskan prioriterar ärendet enligt medicinskt index. 112-mottagaren är ofta kvar på medlyssning för att kunna komplettera med larm till annat räddningsorgan. Om inget behov finns av fortsatt rådgivning i väntan på ambulansen avslutas samtalet.
4. Vårdmottagaren kopplar in ambulansdirigenten på medlyssning och när prioriteringen är fastställd, larmar ambulansdirigenten ut ambulans.
5. Ofta ringer den hjälpsökande igen och om statusen på patienten ändras är det vårdmottagaren/sjuksköterskan som beslutar om omprioritering. Dirigenten genomför sedan dirigeringen enligt vårdmottagaren/sjuksköterskans prioritering.

Larm som vidarekopplas till Sjukvårdens Larmcentral

Om larmet avser ett vårdärende i landsting eller region som har avtal med Sjukvårdens larmcentral (Medhelp AB) om prioritering och dirigering av ambulans, sker följande vid larmbehandlingen:

1. 112-samtal inkommer/besvaras av SOS Alarm.
2. 112-mottagaren identifierar, sorterar och aktiverar i den initiala intervjun. 112-mottagaren skapar ärende i ärendesystemet. Konstaterar att vårdärenden ska hanteras av SVLC.
3. Alla vårdärenden oavsett prioritet vidarekopplas då till SVLC:s ledningscentraler genom att 112-mottagaren ringer upp SVLC på särskilt nummer.
4. När SVLC:s operatör svarar lämnar SOS Alarm över uppgifter om positionering muntligt till SVLC, som operatören manuellt registrerar i ärendesystemet. SVLC:s operatör genomför sedan en intervju för att avgöra prioritet, vilket sker i enlighet med ett särskilt medicinskt beslutsstöd.
5. När prioritet fastställts av operatören på SVLC, larmas ambulansen ut av ambulansdirigenten.

6. Om det inte finns ambulanser tillgängliga, men landstinget i fråga har avtal med räddningstjänsten om IVPA-insats, kan SVLC:s operatör ringa tillbaka till SOS Alarm som då larmar ut räddningstjänsten.

7.5.3 Samverkanslarm

Samverkanslarm innebär att flera räddningsorgan kan behöva larmas ut. Detta kan vara aktuellt t.ex. vid en trafikolycka med befarande personskador.

1. När samtalet inkommer till SOS Alarm tas det emot av en 112-mottagare. Efter eller i direkt anslutning till den initiala intervjun aktiverar 112-mottagaren ett förlarm till räddningstjänsten. Om det är ett prio 1-larm kan 112-mottagaren larma ut ambulans om inte en sjuksköterska är tillgänglig.[2]
2. Samtidigt kopplas räddningstjänsten, vårdmottagaren och räddningsåtgöraren in på medlyssning för att kunna följa hela intervjun.
3. När 112-mottagaren/räddningsmottagaren genomfört intervjun larmar räddningsåtgöraren ut räddningsorganet mer detaljerat. Räddningsåtgöraren informerar också polisen eller kommunicerar med berört LKC om det finns behov av att skicka polis till platsen.
4. Om behov finns tar vårdmottagaren över intervjun och fortsätter vårdintervjun, ambulansdirigenten är då med på medlyssning.
5. Räddningsmottagaren informerar också KBX funktionen, vid SOS Alarm om det är en särskilt omfattande händelse som kan innebära konsekvenser för andra aktörer och funktioner i samhället. Dock är inte denna åtgärd integrerad i operatörens beslutsstöd.

När SOS Alarm mottar ett larm om behov av räddningstjänst på kommunalt vatten larmas den kommunala räddningstjänstens resurser utifrån kommunens geografiska ansvar för räddningstjänst.

[2] SOS Alarms chefsläkare har beslutat att 112-mottagaren kan larma ut ambulans om inte en sjuksköterska är tillgänglig.

Kustbevakningen larmas vid behov av den ansvarige räddningsledaren.

7.5.4 Larm till Polisen

1. När ett nödsamtal på 112 inkommer till SOS Alarm tas det emot av en 112-mottagare som efter den initiala intervjun vidarekopplar samtalet till berörd LKC genom att ringa på ett särskilt nummer. Varifrån den nödställde ringer avgör vilken LKC som kontaktas.
2. Operatören på LKC tar emot 112-samtalet och genomför en intervju där det fastställs vad som hänt och var, utifrån det beslutar operatören åtgärd. SOS-operatören lämnar över uppgifter muntligt till LKC, som LKC-operatören manuellt registrerar i ärendehanteringssystemet STORM. När positionering saknas begär LKC via RKC[3] detta från teleoperatören.[4] Polisen betalar teleoperatörerna för denna tjänst. Inte alltid är SOS-operatören kvar på medlyssning tills dess det är klart att samtalet är mottaget.
3. På LKC tas 112-samtalet emot av ledig operatör samtidigt som samtliga andra operatörer ser på sin dataskärm att samtalet kommit. Om det inte är den geografisk ansvarige operatören som tagit emot samtalet tar den geografiskt ansvarige operatören över samtalet och fortsätter intervjun. LKC-operatören larmar ut och dirigerar resurser till platsen. LKC-operatörerna har ett nationellt gemensamt beslutsstöd/index som ligger till grund för prioriteringar. Länsvakthavande befäl och inre befäl stödjer LKC-operatören i dennes arbete. Länsvakthavande befäl har delegation från Länspolismästaren.
4. Om samtalet bryts vid vidarekopplingen eller innan LKC-operatören registrerat kontaktuppgifterna ringer LKC-operatören upp SOS Alarm på ett särskilt nummer.
5. Om polisen behöver samverka med en ambulans i insatsen ringer polispatrullen eller LKC-operatören 112. SOS-operatören

[3] Rikskommunikationscentralen
[4] RKC skickar ett elektroniskt formulär till mobiloperatören som vanligtvis svarar inom en timme. Polisen betalar operatörerna för denna tjänst.

som tar emot samtalet kan inte se när samtalet mottas att det är polisen som ringer.

Vidare tar operatörerna på LKC emot och hanterar larm om statlig räddningstjänst såsom fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. Larm via telefon kan komma från andra aktörer än SOS Alarm. I de flesta fall har samverkansaktörerna direktnummer till LKC och genom en nummerpresentation ser operatören vem det är som ringer. Larm som föranleder en polisinsats behöver således inte komma från SOS Alarm och en SOS-operatör, vilket innebär att det förekommer att LKC kontaktar SOS Alarm för att informera om insatser.

Enligt LSO ska polisen informeras om samtliga räddningsinsatser som genomförs. Vid larm som inte direkt inkluderar polisen och vid samverkanslarm meddelas polisen sist av räddningsåtgöraren. Samtal om t.ex. en trafikolycka kan i Stockholm komma direkt från räddningstjänsten eftersom räddningstjänsten i Stockholm själva hanterar prioritering och dirigering av resurserna i egna ledningscentraler. Räddningstjänsten har då initialt larmats av SOS Alarm men gör bedömningen att det finns behov av t.ex. avspärrningar och kontaktar då LKC.

7.5.5 Larm om sjö- och flygräddning – JRCC

Den vanligaste larmvägen är samtal till Sjöfartsverkets räddningscentral JRCC som vidarekopplas från SOS Alarm, totalt 1 923 samtal 2012. Andelen larm som inkommer via nödnummer 112 ökar eftersom mobiltelefonerna i princip har samma täckning som VHF i dag. Det förekommer också att larm om sjöräddning inkommer via VHF kanal 16 och VHF DSC som är ett digitalt larm som t.ex. handelsfartyg kan avge. Varningen behöver inte vara ett larm om sjönöd. VHF kanal 16 är en maritim anrops- och nödkanal. Sjöfarten ska ha och förväntas ha passning på kanal 16 vilket gör att detta är en viktig larmväg. Personal Locator Beacon (PLB) är en personlig nödsändare för larmning i en nödsituation genom Cospas/Sarsat-systemet. Nödsändaren fungerar på samma sätt som sjöfartens och flygets nödsändare. PLB kan programmeras med olika identiteter. Nödraketer kan också vara ett sätt att larma men då leder det oftast till att allmänheten larmar JRCC via 112.

Larm till sjö- och flygräddningen och JRCC kan alltså tas emot direkt i Sjöfartsverket/JRCC ledningscentral. Larmet kommer då inte först till SOS-alarm och en SOS-operatör.

Larm avseende sjöräddning

Antalet sjöräddningsinsatser har under 2011 uppgått till 1 028 fall. Av samtliga fall har i inledningsskedet 621 klassats som beredskap, 114 som ovisshet och 146 som nöd samt 84 som sjuktransporter från fartyg.

1. När ett samtal inkommer till SOS Alarm tas det emot av en 112-mottagare som efter den initiala intervjun vidarekopplar samtalet till JRCC genom att ringa på ett särskilt nummer.
2. Om kommunal räddningstjänst antas kunna göra en snabb insats medlyssnas räddningsåtgörare och vid behov även ambulansdirigent så att resurserna kan larmas ut parallellt.
3. SOS-operatören stannar kvar i samtalet för att kunna ge ytterligare ytterligare information samt för att på begäran av JRCC kunna larma resurser från kommunal räddningstjänst och/eller ambulans.
4. Om olyckan inträffat på statligt vatten bygger utalarmeringen från JRCC, på överhörning, där inblandade räddningsorgan hör allt. Först sker utlarmning via Sellcall till Sjöräddningssällskapet (VHF) och anrop på kanal 70 (VHF) till handelssjöfarten. Sedan sker allmänt anrop på kanal 16 – som alla kan höra. Tidsskillnaden mellan dessa två är enligt JRCC ca 30 sekunder. Larmen kan inte ske samtidigt eftersom de då skulle störa varandra. Alla fartyg och båtar i närheten larmas och är enligt internationella konventioner anmodade att hjälpa till. Vid omfattande insatser, eller där flera räddningsenheter deltar, kan den operativa samordningen på plats, på uppdrag av räddningsledaren, ledas av en OSC[5] som lyder under räddningsledaren på JRCC.
5. Räddningsledaren på JRCC kontaktar SOS Alarm på särskilt nummer vid behov av ytterligare resurser såsom ambulans eller kommunal räddningstjänst.

[5] On Scene Co-ordinator

6. Räddningsledaren vid JRCC beslutar när insatsen avslutas. Vid en så kallad vilandeförklaring[6] av ett räddningsfall sker detta enligt fastställd rutin i samråd mellan räddningsledaren vid JRCC, aktuella räddningsenheter och Sjöfartsverkets chef i beredskap.

Larm avseende flygräddning

En stor del av larmen avseende flygräddning inkommer till JRCC från Luftfartsverket (LFV) eller annan leverantör av flygtrafiktjänst såsom t.ex. en flygplats som ansvarar för den så kallade alarmeringstjänsten vid en befarad händelse.[7]

1. Exempel på larm är varningslarm, befarat haveri, haveri samt aktiverade nödsändare. Alla luftfarkoster har i förväg meddelat planerad rutt och avgångs- och ankomsttider via en så kallad färdplan. Om dessa preliminära tider överskrids med mer är 30 minuter utlöses larm på LFV som startar eftersök. LFV eller annan leverantör av flygtrafiktjänst har ansvar för att relevant information och underlag lämnas till JRCC som leder arbetet.
2. Vid larm ringer flygledartornet 112 eller på särskild linje till SOS Alarm, om avtal om detta finns.
3. SOS-operatören vidarekopplar samtalet till JRCC, samtidigt som medlyssning sker med räddningsåtgörare och ambulansdirigent. Samtalet förs mellan flygledartornet och JRCC.

7.5.6 Larm om miljöräddningstjänst till sjöss

Larm om utsläpp av skadliga ämnen i vatten som innebär behov av miljöräddningstjänst kommer till Kustbevakningen (KBV) på flera olika sätt. Larm om utsläpp av skadliga ämnen i svenskt vatten kan komma från allmänheten som ringer direkt till ledningscentralen eller 112. KBV har två ledningscentraler placerade i Stockholm och Göteborg.

SOS-operatören vidarekopplar samtalet till KBV:s ledningscentraler genom att ringa på särskilt nummer efter initial intervju.

[6] när räddningsledaren beslutar om att tillfälligt avbryta en räddningsinsats
[7] http://www.sjofartsverket.se/sv/Om-oss/Organisation/Affarer/Sjo--och-Flygraddningscentralen/Larmvagar/Larm-via-flygtrafikledning/

Larm och information om utsläpp utanför Sveriges gränser, när svenska resurser behövs kommer till KBV:s ledningscentral i Göteborg från HELCOM, med stöd av Bonn-avtalet, Köpenhamnsavtalet och EU-systemet Safe Sea Net (SSN). Larmen från länder inom HELCOM och Bonn-avtalet kommer per fax, inom Köpenhamnsavtalet används både fax och e-post samtidigt. Inom SSN kommer ett meddelande per e-post.

KBV har i avtal med SOS Alarm reglerat att få information om händelser som kan innebära att KBV:s resurser kan komma behövas. KBV anser att de på detta sätt skapar möjlighet att förbereda sig och dimensionera sin eventuella insats. KBV:s bedömning är dock att avtalet inte räcker för att informationsöverföringen ska vara heltäckande. Vid behov av andra räddningsorgans resurser kontaktar KBV:s ledningscentraler SOS Alarm på särskilt nummer.

7.5.7 Övriga larm

Nödnumret 112 ska i enlighet med alarmeringsavtalet (bilaga 5) användas även i följande situationer:

Larm om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen)

Larm om räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen vidarebefordras från SOS Alarm till länsstyrelsen. Särskilda larmplaner som inkluderar berörda aktörer beroende på geografiskt område används.

Larm till flygambulans

En förfrågan om flygambulans och möjligheten att kunna genomföra en insats med SNAM[8] vidarebefordras via SOS Alarm till MSB, som bedömer frågan. Om insatsen är möjlig och om det finns finansiering kan MSB efter samråd med Socialstyrelsen besluta att genomföra insatsen. MSB leder insatsen från en

[8] Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) är en resurs som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. SNAM kan användas både nationellt och internationellt när samhällets ordinarie resurser inte räcker till.

ledningscentral på Arlanda flygplats. I ledningscentralen finns även representanter från vårdansvariga och flygbolaget.

Jourhavande läkare

När ett samtal inkommer till SOS Alarm där behovet av insats inte bedöms vara akut kan samtalet hänvisas till 1177 (sjukvårdsupplysningen) för fortsatt bedömning.

Socialtjänst

Larm som avser socialtjänst vidarekopplas eller hänvisas till kontaktnummer som berörd kommun har uppgivit till SOS Alarm.

Tullverket – narkotikatipset

När ett samtal som avser narkotikatips inkommer till 112 vidarekopplar 112-mottagaren samtalet till Tullverket genom att ringa ett särskilt angivet nummer.

Giftinformation

När ett larm om förgiftning som inte är livshotande mottas av 112 upprättas ett ärende i ärendehanteringssystemet och 112-mottagaren/vårdmottagaren vidarekopplar samtalet efter utförd vårdbedömning (om den inringade befinner sig i ett landsting som har krav på detta) till Giftinformationscentralen genom att ringa ett särskilt nummer.

8 Observationer och problem i nuvarande system

8.1 Utredningens kartläggning – observationer och problembild

Sverige har i jämförelse med många andra europeiska länder haft ett väl samordnat system. En styrka har varit dels ett enda larmnummer 112 (tidigare 90 000), gemensamt för alla hjälporgan, men också den samordning i larmbehandlingen som skett genom SOS Alarm. I flera andra länder har dessa funktioner varit uppdelade på flera räddningsorgan och aktörer som många gånger haft egna larmnummer. [1]

Samtidigt finns problem i den nuvarande modellen. Övergripande handlar det om att en anpassning inte har skett till de omvärldsförändringar som ägt rum sedan 1970-talet, då SOS Alarm bildades. Sverige har blivit medlem i EU innebärande en gemensam och större marknad och gemensamma regler för konkurrens och fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Inom offentlig sektor har kraven ökat på effektivitet i resursanvändningen och på en ökad marknadsutsättning av verksamhet. Därtill kommer ökad ekonomisk press på kommuner och landsting och olika förutsättningar i olika delar av landet. En annan stor förändring är den tekniska utvecklingen, som innebär att fler aktörer i dag kan erbjuda olika former av larmtjänster.

Utredningens kartläggning och observationer ger i sammanfattning följande problembild:

- Larmkedjan – ett komplex system med många aktörer.
- SOS Alarm som enda modell för samordning utmanas.

[1] SOS Alarm fick 2012 utmärkelsen ”Outstanding National 112-system” av den europeiska organisationen EENA (Emergency Number Association).

- Ökade krav på specialisering i larmbehandlingen.
- Olika tekniska system försvårar samverkan.
- Brister i reglering, styrning och tillsyn.
- Alarmeringens roll och ansvar i samhällets krisberedskap behöver klargöras.
- Ingen aktör i dagens system har helhetsansvar.

Larmkedjan – ett komplext system med många aktörer

Larmkedjan är ett komplext system med flera olika aktörer som vid ett larm utför olika delar i en samlad larmkedja. SOS Alarm är en huvudaktör i systemet genom ansvaret för mottagning och förmedling av larm på nödnummer 112, den s.k. 112-tjänsten. SOS Alarm utför också fortfarande en stor del av alarmeringen av kommunal räddningstjänst och ambulans. Polisen och statliga myndigheter med räddningstjänstuppgifter har aldrig anslutit sin alarmering till SOS Alarm, utan haft egna lednings- och räddningscentraler med separata tekniska system och larmrutiner.

Kartläggningen visar att kommuner och landsting ställer ökade krav på larmbehandlingen. För larm till räddningstjänst respektive vård/ambulans finns numera en rad olika varianter av larmbehandlingsmodeller, en konsekvens av de olika krav som har ställts vid upphandlingar eller förhandlingar om uppdrag. Det kan också finnas skillnader i definitioner, rutiner och informationsdelning som påverkar samverkan mellan olika aktörer i larmbehandlingen.

Under senare år har nya aktörer tillkommit. Inom vårdsektorn finns privata aktörer som utvecklat larmtjänster i anslutning till annan verksamhet, t.ex. sjukvårdsrådgivning. En parallell utveckling är att en kommun, räddningsförbund eller landsting vill driva larmtjänster i egen regi, som alternativ till att upphandla tjänster av SOS Alarm eller av andra utförare. En utveckling med flera privata eller offentliga aktörer som utför larmtjänster ökar komplexiteten i systemet.

SOS Alarm som enda modell för samordning utmanas

Förutsättningarna för SOS Alarms verksamhet och ägarformer har förändrats markant sedan 1970-talet då bolaget bildades. I dag finns inte samma samförstånd kring en gemensam och samordnad lösning för alarmering. Många kommuner och landsting betonar i stället behovet av att utveckla larmtjänster som är mer anpassade till egna verksamhetsbehov. Flera landsting och kommuner överväger andra lösningar med andra leverantörer än SOS Alarm i framtiden. Några landsting har ingått eller avser att ingå avtal med annan larmcentral för prioritering och dirigering av vårdärenden. Andra överväger att bedriva larmcentraler i egen regi. Det förekommer också att kommuner och landsting samarbetar i upphandlingar för att kunna påverka tjänsternas pris och kvalitet, även om syftet inte alltid är att byta leverantör av tjänsterna. Generellt finns en osäkerhet hos kommuner och landsting om hur reglerna för offentlig upphandling ska tolkas när det gäller alarmeringstjänster, och om det finns en upphandlingsskyldighet i förhållande till SOS Alarm, där kommuner och landsting genom SKL Företag AB är delägare. Några kommuner och landsting anser sig vara tvungna att upphandla tjänster i enlighet med reglerna för offentlig upphandling. Andra gör bedömningen att SOS Alarm är den aktör som ska användas för alarmeringstjänster med hänsyn till verksamhetens krav på säkerhet och väl inarbetat samarbete.

Bland kommuner och landsting märks ett ifrågasättande av bolagsformen och kraven på affärsmässighet i SOS Alarms verksamhet. Det ifrågasätts om SOS Alarms verksamhet är lämplig att bedriva som affärsdrivande verksamhet i aktiebolagsform, dessutom med avkastningskrav.

SOS Alarms ekonomiska situation har under senare år blivit allt mer ansträngd. Flera avtal och verksamhetsområden är underfinansierade. Grundersättningen från staten har legat på nominellt oförändrad nivå sedan 2006. Underskotten har fram till nyligen kunnat täckas av det överskott som genereras av de kommersiella tjänsterna, som numera utgör det största enskilda verksamhetsområdet sett till omsättning och intäkter. Under 2012 har det ekonomiska läget ytterligare försämrats som följd av de intäkter som bortfallit genom att några landsting och en region upphandlat annan utförare för prioritering och dirigering av ambulans. Sammantaget har detta tvingat fram kostnadseffektiviseringar i verksamheten. En avveckling av tre SOS-centraler genomförs under perioden 2012–2013.

Ökade krav på specialisering i larmbehandlingen

Flera aktörer ställer ökade krav på sakkompetens i bedömning av ett larm på nödnummer 112. Nära samtliga landsting har i dag krav på att vårdärenden ska bedömas av sjuksköterska. På räddningssidan finns liknande krav, t.ex. att ett inre befäl på räddningscentral ska utföra bedömningar av prioritet och larma ut resurser. En annan observation gäller ambitionen från räddningsorganen att vara med i larmfasens tidigare skeden, dvs. redan då operatören hanterar samtalet. Motivet är att kunna stödja larmbehandlingen, bedömningar och kunna påverka utlarmningen av resurser. Kritik finns också mot SOS- operatörernas kompetens, som bedöms vara otillräcklig inom respektive räddningsområde. Under senare år har kritiken även gällt brister i kontinuitet och underbemanning vid vissa SOS-centraler.

Till bilden av en ökad specialisering hör också krav på anpassningar av beslutsunderlag och larmplaner. Även om SOS Alarm har en grundmodell som bas leder förhandlingar med kommuner och landsting till anpassningar till de krav som varje aktör ställer.

Olika tekniska system försvårar samverkan

Som konstateras ovan finns flera aktörer i larmkedjan som behöver koordineras vid ett larm på nödnummer 112. Kommunikation och information om larm försvåras dock i dag som följd av att det inte finns något krav på aktörerna att samverka inom samma tekniska system. Grovt taget finns i dag ett tekniskt system inom SOS Alarm som hanterar 112-trafik och utlarmning. Till detta system är några ytterligare aktörer anslutna på eget initiativ, främst större räddningsförbund inom kommunal räddningstjänst.

Statliga myndigheter med ansvar för räddningstjänst samt polisen arbetar i separata tekniska system som inte är tekniskt sammankopplade med SOS Alarms system, och inte heller mellan myndigheterna. Följden av detta är att varje larm på nödnummer 112 vidareförmedlas manuellt genom ett telefonsamtal mellan SOS-operatören och ledningsoperatör på ansvarig myndighet. Uppgifter om larmet, var händelsen inträffat, tekniska koordinater, uppgifter om drabbade och kontaktuppgifter måste meddelas genom uppläsning och noteras i den mottagande lednings- eller räddnings-

centralen. Exempel finns på räddningsinsatser som försvårats eller försenats som följd av brister i information och kommunikation mellan aktörer av detta slag. Problemen i dessa avseenden har påpekats bl.a. i rapporter från Statens haverikommission, se avsnitt 8.3.1. När nya aktörer tillkommer som även de har separata tekniska lösningar kan dessa sambandssvårigheter förväntas öka ytterligare.

Brister i reglering, styrning och tillsyn

Det saknas en samlad och tydlig författningsreglering av den alarmering som avser nödsituationer. De bestämmelser om alarmering som finns i författningar om räddningstjänst respektive hälso- och sjukvård omfattar inga regler om organisering och samordning av alarmeringen eller vilka grundläggande krav som ska ställas på dem som utför alarmeringstjänster. Den reglering som finns om alarmering finns i huvudsak i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm samt i konsortialavtal och bolagsordning för SOS Alarm. I övrigt styrs alarmeringen av de bilaterala avtal som bolaget sluter med kommuner och landsting och statliga myndigheter. Även 112-tjänsten saknar författningsreglering. Avsaknaden av grundläggande regler har blivit tydlig sedan alarmeringstjänsterna utsätts för konkurrens. Det finns inget tydligt ramverk eller ”spelregler” för olika aktörer att förhålla sig till.

Som en följd av en otillräcklig reglering är tillsyn och kontroll över alarmeringssystemet som helhet svag. Den tillsyn över alarmeringsavtalet och 112-tjänstens utförande som utövas av Myndigheten för samhällskydd och beredskap, MSB, är i huvudsak inriktad på uppföljning av svarstider på 112, och omfattar inte aspekter som samordning och samverkan mellan olika aktörer i larmbehandlingen. Tillsynen över alarmeringsförhållandena i landet i övrigt är splittrad på flera centrala myndigheter, som t.ex. Post- och telestyrelsen i fråga om telekommunikationer och krav i fråga om 112-numrets hantering. Socialstyrelsen har tillsynsansvar över den verksamhet som omfattar ambulansverksamhet och den verksamheten vid SOS Alarm AB som avser larm i vårdärenden.[2] Socialstyrelsen utövar ingen riskbaserad och systematisk tillsyn

[2] Från den 1 juni 2013 kommer Socialstyrelsens tillsynsansvar att överföras till en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg (S2012:05).

över dessa frågor, utan grundar i huvudsak sin tillsyn på inkomna anmälningar. Även länsstyrelsernas tillsynsansvar inom ramen för deras geografiska samordningsansvar förefaller vara svagt utvecklat när det gäller alarmeringsfrågorna. Det har ännu inte gjorts någon risk- eller sårbarhetsanalys med fokus på området alarmering.

När det gäller statens och regeringens styrning av verksamheten vid SOS Alarm finns en uppdelning av styrningen på ägarfrågor respektive alarmeringsfrågor. I Regeringskansliet ansvarar Finansdepartementet för frågor som gäller statens roll som delägare av bolaget SOS Alarm. Försvarsdepartementet ansvarar för frågor som regleras i alarmeringsavtalet, dvs. 112-tjänsten och krisberedskapstjänster. Även andra departement berörs av de frågor som SOS Alarm hanterar. Med en sådan uppdelning av ansvar och frågor på flera departement försvåras möjligheterna till en enhetlig styrning.

En ytterligare oklarhet i statens styrning rör de medel som MSB disponerar för ekonomiskt stöd till kommuner och landsting för att stärka den tekniska ledningsförmågan. Dessa medel används även i vissa fall för stöd till uppbyggnad av larm- och ledningscentraler. MSB ansvarar även för stöd till länsstyrelsernas krisledningscentraler. Utredningen bedömer att det saknas en sammanhållen strategi för hur dessa medel ska användas i förhållande till de statliga medel som utgår till SOS Alarms verksamhet. Det kan inte uteslutas att dessa medel påverkar förutsättningarna för en sammanhållen modell för alarmering.

Alarmeringens roll och ansvar i samhällets krisberedskap behöver klargöras

Alarmeringstjänstens roll och uppgifter inom området krisberedskap och krishantering betonas allt mer av regeringen. Samtidigt är närmare uppgifter och formerna för samverkan med myndigheter och andra aktörer inte tydligt reglerade. Samarbetet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har försvårats av att SOS Alarm är ett aktiebolag och inte omfattas av gällande regelverk för krisberedskapsarbetet och det saknas författningsstöd för samverkan. Trots detta utför SOS Alarm flera operativa uppgifter inom området. Exempel är varnings- och informationstjänster och larmning av TiB på myndigheter och i landsting.

Flera gränsytor finns i dag mellan SOS Alarm och MSB. Generellt gäller att MSB har ett övergripande och samordnande ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor och krisberedskap. I detta ingår även samordning av information. Vidare är MSB systemförvaltare för kommunikationssystemet Rakel, som används i alarmeringen. MSB är tillsynsmyndighet när det gäller 112-tjänsten och de åtaganden som regleras i alarmeringsavtalet.

Genom att SOS Alarms tjänster inom krisinformationsområdet har ökat i omfattning har en viss oklarhet uppstått i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan MSB och SOS Alarm. Detta gäller ansvaret för informationstjänster till allmänheten, t.ex. det nyligen införda informationsnumret 113 13, som SOS Alarm utför på uppdrag av staten. Ett annat exempel rör en ny teknik för varningsmeddelanden.

Ingen aktör i dagens system har helhetsansvar

Sammantaget kan utredningen konstatera att komplexiteten i alarmeringssystemet har ökat dels genom ökade krav på specialiserade larmbehandlingar för olika typer av larm, dels genom tillkomsten av nya aktörer. Styrning, tillsyn och uppföljning är uppdelad på olika verksamhetsområden och myndigheter. Typiskt för utvecklingen är att varje enskild aktör eller huvudman i första hand förefaller agera utifrån sina egna verksamhetsbehov och att det finns svaga incitament att verka för samordning. Ingen enskild aktör har i dagens system ett tydligt ansvar för helheten och för att säkerställa att larmbehandlingen blir säker och effektiv med utgångspunkt från medborgarens behov.

8.2 Rapport om kommunernas och landstingens syn på alarmeringstjänsten

På uppdrag av utredningen har Hägg Konsult AB genomfört en kartläggning av kommunernas och landstingens syn på alarmeringstjänsten och de tjänster som tillhandahålls av SOS Alarm. Syftet med uppdraget var att få en nulägesbild av alarmeringstjänstens styrkor och svagheter samt att identifiera faktorer som kan ha betydelse för alarmeringstjänstens framtida utformning. Uppdraget

genomfördes genom intervjuer och faktainsamling hos ett urval av kommuner och landsting.[3]

Kommuner och landsting framför i intervjuerna att det är genom att ställa krav i upphandlingen och sedan följa upp dessa som det är möjligt att påverka SOS Alarm. Kommuner och landsting ser sig mer som kund än som ägare till SOS Alarm. Vidare framförs att SKL inte använder sin ägarroll för att styra SOS Alarm. Oro framförs över att SOS Alarms olika typer av tjänster konkurrerar, att samtal avseende betaltjänster konkurrerar med larmsamtal vilket riskerar att fördröja larmsamtal. Några har tagit upp att det finns risk för att kritik som gäller SOS Alarms kommersiella verksamhet spiller över på samhällstjänsterna och medför bristande förtroende för ambulanstransporter och räddningstjänst. Vidare framförs synpunkten att SOS Alarms organisation är otydlig och att en förklaring till detta kan vara de omorganisationer som har genomförts i bolaget under de senaste åren.

När det gäller samverkan vid större olyckor, särskilda händelser eller kriser anses SOS Alarm hantera detta bra. SOS Alarm tar ett nationellt ansvar för en mer likformad larmhantering, vilket dock kommunerna inte alltid anser vara lämpligt. I sammanhanget påpekas att MSB, SKL och Socialstyrelsen inte driver och utvecklar räddningstjänst- och vårdfrågor inom alarmeringsområdet. Många av de intervjuade konstaterar att aktörer använder olika tekniska system, med olika standarder vilket både försvårar och fördyrar kommunikationen mellan olika organ vid olyckor och kriser. SOS Alarm kan erbjuda tillgång till teknisk infrastruktur för kommunikation och informationsdelning, men kommuner och landsting anser att priset är för högt och menar också att staten redan har betalat för tjänsten genom alarmeringsavtalet.

De synpunkter på förändringar som framkommer vid intervjuerna handlar om att uppgifter som att ta emot 112-samtal, koppla dem vidare, och att larma TiB ska vara ett statligt ansvar som helt ska finansieras med statliga medel. Definitionen av alarmeringstjänsten är dock inte entydig bland de intervjuade. Vidare bör uppgifter renodlas, prioritering och dirigering bör vara ett offentligt ansvar men vem som ska utföra dem är inte entydigt.

[3] Kommunernas och landstingens syn på alarmeringstjänsten och anknytande tjänster, konsultrapport utarbetad på uppdrag av Alarmeringstjänstutredningen, Hägg Konsult AB, dnr Fö2011:04/2012/13

Avseende jour- och säkerhetstjänster anses att dessa bör säljas och köpas på marknaden och hållas skilda från det som det offentliga har ansvar för. En generell uppfattning är att mer samverkan behövs inom och mellan organisationer. Samtidigt konstateras att samverkan förutsätter ökad standardisering av larmplaner och nomenklatur.

8.3 Andra rapporter och underlag

8.3.1 Statens haverikommission

Statens haverikommission är en myndighet med uppgift att undersöka olyckor i syfte att förbättra säkerheten. De undersökningar som Haverikommissionen genomför syftar till att klarlägga händelseförlopp och orsaker till händelsen och de skador som uppkommit men inte till att fastställa ansvar eller skuld till de problem som uppkommit. Undersökningarna ska även ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har genomfört i samband med händelsen och om det finns skäl för att vidta förbättringar av räddningstjänstens arbete. Haverikommissionens rapporter tillställs därför ofta ansvariga tillsynsmyndigheter och innehåller rekommendationer till förbättringar och frågor som bör beaktas i vägledning och tillsyn av ansvariga myndigheter. Myndigheterna är skyldiga att redovisa vilka åtgärder som de planerar genomföra med anledning av Haverikommissionens granskning och rekommendationer.

Statens haverikommission bildades 1978 med uppgift att undersöka civila och militära luftfartsolyckor. Sedan 1990 omfattar ansvaret alla typer av allvarliga olyckor och tillbud som luftfartsolyckor, sjöolyckor, militära olyckor, järnvägsolyckor, vägtrafikolyckor men även andra typer av olyckor. Myndighetens uppdrag är inte begränsat till den statliga sektorn utan omfattar hela samhället. Verksamheten regleras i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor (LUO) samt i tillhörande förordningar. Styrande är även EU-lagstiftning och internationella konventioner.

Haverikommissionen har utfört flera granskningar som har behandlat larmförhållanden och samarbete mellan olika räddningsorgan.[4] De observationer och rekommendationer som gjorts handlar i korthet om följande områden:

[4] Rapporterna finns tillgängliga på www.havkom.se

- rutiner vid larmhantering mellan olika larmcentraler, har rört bl.a. sjö - och flygräddningen,
- förhållanden som rört förmedling av larm mellan larmcentraler och vikten av att förebygga tidsförluster och försenade insatser,
- olikheter i kartsystem och geografisk positionering mellan larmcentraler och räddningsorgan,
- frågor om informationsdelning och kommunikation för att erhålla en gemensam och aktuell lägesbild.

När det gäller larmhanteringen har problemen handlat om problem och förseningar som uppkommit när larm vidarekopplas mellan olika larmcentraler. Det framkommer också att de olika aktörerna – SOS Alarm och räddningsorganen – inte alltid har bra kännedom om varandras rutiner och beslutsstöd. Granskningarna ger vidare indikationer på att tillsynen inte i alla delar bedrivs systematiskt och regelbundet.

De rekommendationer som riktats till ansvariga tillsynsmyndigheter har handlat om att dessa inom ramen för sitt tillsynsansvar behöver säkerställa att rutiner och förutsättningar för samverkan i larm och ledning, informationsdelning och kommunikation fungerar och vid behov förbättras. Rekommendationer har riktats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB beträffande tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar och central tillsyn över lagen om skydd om olyckor.

8.3.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom ambulansverksamheten.[5] Motivet till granskningen var att en väl fungerande larmkedja för ambulansverksamheten kan vara avgörande för hela den efterkommande vårdkedjan. Att larmkedjan fungerar väl är också av stor betydelse för människors trygghet, säkerhet och tillit.

Riksrevisionen gör bedömningen att staten har för lite kunskap om utvecklingen inom ambulansverksamheten, med dess eventuella brister och skillnader i landet, för att kunna vidta nödvändiga

[5] RiR 2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten

åtgärder och därmed bidra till en effektiv och säker ambulanssjukvård. En anledning till bristen på kunskap är att det saknas en enhetlig mätning av hur snabbt ambulansen är framme på plats hos patienten, vilket gör att det egentligen inte går att besvara frågan om i vilken utsträckning larmkedjan skiljer sig åt i landet och om den fungerar på ett tillförlitligt sätt. Tillsynen över ambulansverksamheten är inte systematisk och ansvaret mellan tillsynsmyndigheterna är otydligt. Socialstyrelsens tillsyn sker främst genom utredningar av det som anmäls och MSB utövar tillsyn över alarmeringsavtalet vilket har inneburit att ingen utför tillsyn över de nödsamtal som vidarekopplas från SOS Alarm till annan aktör ansvarig för alarmering och dirigering. Socialstyrelsens föreskrifter reglerar endast på ett fåtal punkter i ambulansverksamheten. Riksrevisionen anser att föreskrifter för ambulanssjukvård i större utsträckning kan användas för att öka enhetligheten på alarmerings- och dirigeringstjänster. Vidare anser Riksrevisionen att förutsättningarna för nya aktörer i larmkedjan är oklara. Som exempel nämns att ansvarsförhållanden avseende teknik och kostnader för överföring av information är oklara. Avslutningsvis anser Riksrevisionen att staten inte har varit tillräckligt aktiv som ägare av SOS Alarm.

Riksrevisionen ger utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser ett antal rekommendationer till regeringen att följa upp att Socialstyrelsen utnyttjar sin föreskriftsrätt och utför systematisk tillsyn över ambulansverksamheten, förtydliga vilken myndighet som har tillsynsansvaret när samtal vidarekopplas till annan aktör för alarmering och dirigering av ambulans och som ägare av SOS Alarm följa upp att bolagsstyrelsen verkar för att verksamheten bedrivs affärsmässigt. Socialstyrelsen rekommenderas att komplettera sina föreskrifter avseende tillgänglighet och utförande av ambulanssjukvård, genomföra systematiskt tillsyn av ambulanssjukvården och följa upp de krav som anges i gällande föreskrifter för ambulanssjukvård.

8.4 Kommuner och landsting – utvecklingstendenser och behov

Som framgick ovan ställer många kommuner och landsting allt mer specialiserade krav på de larmtjänster som ska utföras. Kraven kan ha sin bakgrund till nya behov och förutsättningar i kommuner och

landsting sedan systemet med samordning genom SOS Alarm utformades.

8.4.1 Landstingen

Landstingen vill ha en ökad specialisering i larmmottagning och bedömning av ärenden, som motsvarar utvecklingen inom hälso- och sjukvården generellt. Generellt har den medicinska utvecklingen inneburit ökad kunskap, utveckling av behandlingsmetoder och teknik. Möjligheterna har ökat att genom tidig diagnos och vårdbedömning kunna behandla svåra sjukdomstillstånd som t.ex. en stroke eller att häva hjärtstillestånd.

Det finns också andra mer strukturella faktorer som gäller hälso- och sjukvårdens organisering. Den ökade specialiseringen av vården i kombination med ekonomiska och demografiska faktorer har lett till koncentrationen till färre och större sjukhus. Belastningen har därför ökat på landstingens ambulanser och andra resurser för transporter av patienter mellan olika sjukhus för olika behandlingar. Av det totala flödet av ambulanstransporter är akuta uttryckningar bara en del. Vidare har primärsjukvården byggts ut med vårdcentraler som har möjlighet att ta emot enklare sjukdomsfall även av akut karaktär. Även hemsjukvården har utvecklats och disponerar mer mobila resurser. Sjukvårdsrådgivning finns i dag tillgänglig i hela landet som telefontjänst eller som webbaserad tjänst. Landstingen har inrättat en gemensam funktion för sjukvårdsrådgivning, 1177. Tjänsten drivs i form av ett gemensamt ägt bolag utan vinstintresse, Inera AB. Det finns även privata företag som erbjuder tjänster till landstingen inom sjukvårdsrådgivning.

De organisatoriska förändringarna har sammantaget inneburit att det i dag finns flera ingångar till hälso- och sjukvården, och att det finns ett ökande behov av att kunna styra patienterna till rätt vårdinstans och rätt vårdnivå i sjukvårdssystemet. För att avlasta akutsjukvården ska patienter som inte är mycket allvarligt sjuka hänvisas till andra vårdnivåer, t.ex. till en vårdcentral eller till rådgivning per telefon. För att kunna vägleda patienter till rätt vårdinstans läggs större vikt i dag vid sjukvårdsrådgivning.

Generellt finns hos landstingen i dag ett processorienterat synsätt med fokus på vårdkedjan, dvs. en kedja av insatser inom ramen för en samlad vårdbehandling. Här talar man om den

”obrutna vårdkedjan” eller en ”sammanhållen vårdkedja” och om behovet av samordning mellan olika parter och aktörer. Förändringarna får konsekvenser för larmkedjan genom att vården flyttas fram i larmkedjan. Den ambulans som tidigare var en transport till sjukhuset, där vårdbehandlingen startade, betraktas i dag som en integrerad del av en vårdbehandling.[6] Ambulanser bemannas numera med sjuksköterskor som på delegation av läkare får utföra vissa behandlingar, t.ex. att ge läkemedel. På motsvarande sätt har även den inledande kontakten med en person som söker vård kommit att betraktas som vård. Flera landsting ser larmmottagningen som ett första led i vårdkedjan. Generellt kan möjligen sägas att företrädare för sjukvården snarare ser larmbehandlingen som en del av en vårdkedja än som en del av en larmkedja.

En ytterligare faktor gäller det ökade patientinflödet och efterfrågan på vård generellt i samhället. Trots ett utvecklat system med primärvård och sjukvårdsrådgivning söker många personer akutsjukvård även i fall som kan hanteras på ”lägre nivå” i hälso- och sjukvårdssystemet. Motsvarande gäller också larm på nödnummer 112, där andelen vårdärenden fortfarande är hög eller till och med ökat under senare år. Bakgrunden är delvis demografiska faktorer, som en åldrande befolkning. Många menar också att det finns en attitydförändring i samhället som innebär att man ställer högre krav och förväntningar på samhällsservice.

I förhållande till andra aktörer i larmkedjan har landstingen en mer pressad situation än t.ex. inom räddningstjänsten. Vårdärendena utgör drygt hälften av de behandlade larmen på nödnummer 112. Av de 112-larm som avser vårdärenden är endast en mindre del s.k. samverkanslarm som kräver samordning med andra räddningsresurser i samhället i larm- och ledning av insats. Vissa landsting menar att detta förhållande talar för att vårdärenden som inkommer på nödnummer 112 bör kunna hanteras i särskilda larmcentraler som utgör en integrerad del av vårdkedjan och hälso- och sjukvårdens organisation. För kommunal räddningstjänst är förhållandet det motsatta. Av de 112-larm som avser kommunal räddningstjänst är majoriteten så kallade samverkanslarm som omfattar både räddningstjänst och ambulans. Typiska händelser som kräver samverkande insatser från flera aktörer är trafikolyckor

[6] Jfr HSL som fortfarande använder begreppet transporter.

eller bränder. En nära samverkan mellan flera aktörer krävs också vid större händelser och vid större händelser.

8.4.2 Kommunal räddningstjänst

Även inom kommunal räddningstjänst märks en utveckling i riktning mot ökad specialisering och ökade krav på alarmeringstjänsternas innehåll. Generellt handlar det om att kunna stödja larmbehandlingen för att kunna larma ut rätt resurser, ha rätt utrustning och dimensionering. I vissa fall sköter kommunal räddningstjänst utlarmning och dirigering av räddningsresurser. Det har också utvecklats stödfunktioner som inre befäl på räddningscentraler, med uppgift att stödja larmbehandlingen.

Kommunal räddningstjänst har något annorlunda planeringsförutsättningar än hälso- och sjukvården. Den kommunala räddningstjänsten mottar en lägre volym av larm via 112 än hälso- och sjukvården men måste samtidigt ha beredskap och lediga resurser för att rycka ut när ett larm kommer. Detta förhållande är särskilt tydligt i gles- och landsbygd där larmen och händelserna är färre som följd av en lägre befolkningsmängd.

En tendens är att den kommunala räddningstjänsten i vissa kommuner och regioner breddat sin verksamhet och uppdrag i kommunen. Exempel på ytterligare tjänster som utförs är larm- och övervakningstjänster inom kommunens verksamhet men också mer aktiviteter för att stödja ordning, säkerhet och trygghet i kommunen. Det anförs att denna form av mer socialt inriktad verksamhet kan ha stor betydelse för att tidigt fånga upp händelser som kan eskalera i faktiska händelser som kräver operativa räddningsåtgärder.

En annan tendens är att kommunerna går samman i större räddningstjänstförbund för att effektivare utnyttja sina gemensamma resurser såsom kompetens och ledning.

Den kommunala räddningstjänsten har fortfarande en mer decentraliserad struktur vilket gör att räddningstjänsten ofta är först på plats vid en olycka eller annan händelse. Den kommunala räddningstjänsten har därför utvecklat ett samarbete med sjukvården om att kunna göra vissa livräddande insatser i väntan på ambulans. I vissa regioner finns även samarbete utvecklat mellan polisen och räddningstjänsten. Förhållanden och förutsättningar

varierar dock mycket mellan kommunerna, vilket gör att olika lösningar för samverkan utvecklas.

Generellt sett har kommunal räddningstjänst och SOS Alarm haft ett närmare samarbete än SOS Alarm och landstingen. En förklaring kan vara att kommunal räddningstjänst och SOS Alarm historiskt har varit samlokaliserade på många orter. Tidigare var det också samma personal som bemannade räddningstjänst och ambulans.

8.4.3 Olika förutsättningar i gles- och landsbygd och storstad

Intervjuer med kommunföreträdare och synpunkter som framförs vid möten och konferenser ger uttryck för särskilda förhållanden som gäller gles- och landsbygd i förhållande till mer tätbefolkade områden i landet.

Typiskt för gles- och landsbygd är de särskilda geografiska förutsättningarna. Avstånden är längre, särskilt i landets norra delar, vilket gör att det tar längre tid innan en räddningsinsats når fram. I larmfasen och i förberedande av insats är det därför viktigt att noga kunna bedöma, dimensionera och utrusta insatsen optimalt, eftersom det skulle ta för lång tid att vända om. Sämre utvecklad infrastruktur i vissa glest befolkade delar påverkar också förutsättningarna för snabba insatser. Vissa delar av landets norra delar och inland har särskilda klimatförhållanden som försvårar ledning och genomförande av räddningsinsats. Det statliga radiokommunikationssystemet Rakel täcker heller inte hela landet.

Demografiska faktorer som lägre befolkningsantal och glest utspridd befolkning ger totalt sett lägre antal larm och färre räddningsinsatser i glesbygdsområden. Samtidigt kräver varje enskild händelse (brand, olyckshändelse, sjukdomsfall) samma insatsstyrka som i andra mer tätbefolkade områden. Detta gör det svårare att dimensionera resurserna. När det gäller sjukvården finns i utpräglad glesbygd, t.ex. fjällområdena, särskilda utmaningar och behov. I vissa särskilt svårtillgängliga områden har nya former av samverkan mellan olika resurser i samhället utvecklats för att ha möjlighet att kunna bistå nödställda med effektiva räddningsinsatser.

Sammantaget innebär de särskilda förutsättningarna i gles- och landsbygdsområden att behovet av samverkan mellan olika räddningsorgan och myndigheter ökar. Samverkan behöver ske redan i inledande skeden av larmbehandlingen men också i

genomförandet av insatser. Samverkan förutsätter väl fungerande tekniska lösningar för information och kommunikation.

Storstads- och tätortsområden

Även i storstads- och tätortsområden finns särskilda förhållanden som behöver beaktas i sammanhanget alarmeringsförhållanden. Hög befolkningstäthet och ökad inflyttning till städer ger en högre belastning på samhällets resurser, inte minst inom hälso- och sjukvården. Krav och förväntningar på tjänster och service kan också vara högre hos befolkning i städer. Med ökad befolkningstäthet följer också trängsel av olika slag. Trots betydligt kortare avstånd medför trafikförhållandena att insatser kan bli försenade eller till och med förhindrade. En annan utveckling är de allt mer avancerade trafiklösningar storstadsområdena. De nya väg- och tågtunnlarna ställer nya krav på beredskap för att hantera händelser av olika slag. Trafikledning och trafikövervakningen har identifierats som en viktig samverkanspart i flera storstadsområden.

8.4.4 Några exempel på samverkansmodeller

Olika samverkansmodeller har utvecklats för att möta utmaningar i regioner med olika förutsättningar.

”Trygghetens Hus” i Östersund

En olycka 2004 startade utvecklingen av det som i dag är ”Trygghetens hus”. Motivet var att effektivare hantera de utmaningar som länet har att hantera såsom extrem glesbygd, fjällområden, omfattande turism, stora avstånd och begränsade resurser. Det första initiativet kom från Polisen och handlade om samverkansmöjligheter mellan ”blåljus”-funktionerna polis, räddningstjänst, SOS Alarm och ambulans. Efterhand har ytterligare samhällsfunktioner inkluderats. I dag är ett stor antal myndigheter och organisationer samlokaliserade i Trygghetens Hus, bl.a. Jämtlands Räddningstjänstförbund, Polismyndigheten i Jämtlands län, SOS Alarm, Tullverket, m.fl.

SOS Alarm och Polisen har separata centraler i Trygghetens Hus. I direkt anslutning till ledningscentralerna finns gemensamma

lokaler där de olika organen kan samlas för samråd, avstämning av lägesbild och planering. En vidareutveckling av samverkan planeras för ledning och stöd vid större händelser och kris och för gemensam utbildning och övning.

Program för samverkan i Stockholmsregionen

I Stockholms-regionen drivs Program för samverkan – gemensamt av ett antal samhällsaktörer under 2011–2014. Målet med programmet är att öka säkerheten, tryggheten och framkomligheten i vardag och kris genom samverkan.

I programmet genomförs flera projekt. Ett projekt är Vardagssamverkan, som har målet att utveckla och effektivisera samverkan mellan aktörerna på operatörsnivå i larmbehandlingen av ett nödsamtal. Projektet har genomfört två försök under 2012 och 2013, där operatörer från SOS Alarm, Polisen samt de två räddningstjänstsförbunden samarbetar i gemensam ledningslokal. Erfarenheterna från försöken är att kunskap och förståelse för varandras verksamheter ökar och att samarbetet ger snabbare och mer parallella alarmeringsprocesser. Styrkor har även varit bättre kvalitetssäkring av positionering av händelser, säkrare arbetsmiljö för utryckande personal och bättre åtgärder utifrån gemensamma operativa lägesbilder.[7] Parallellt med genomförandet av programmet planeras en samlokalisering av operativa ledningscentraler i Stockholm. Arbetet leds av Stockholms stad och inflyttning beräknas kunna ske tidigast under 2016.

Räddsam – F-samverkan

Regional krissamverkan i Jönköpings län, Räddsam/F-samverkan, avser ett samarbete mellan räddningstjänsten, SOS Alarm, polis, m.fl. Samverkan avser operativa räddningsinsatser vid vardagsolyckor och kriser och omfattar gemensamma lednings- och beredskapsfunktioner och viss samlokalisering. Vid större händelser ska samverkan kunna ske kring gemensam lägesbild, resursfördelning och informationssamordning.

[7] Projekt vardagssamverkan Resultat och reflektioner från projekt Blåljus Stockholmsregionen, 16–19 april 2012, Jonas Landgren, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2010–6119

8.5 Konsekvenser av nya aktörer i larmkedjan

Av utredningens direktiv framgår att utredningen särskilt ska beskriva konsekvenserna av att nya aktörer tillhandahåller tjänster för utalarmering, prioritering och dirigering. Som tidigare framgått (kapitel 3, avsnitt 3.2.3) bedriver företaget Medhelp AB sedan 2012 larmtjänster genom Sjukvårdens larmcentral. För närvarande har landstingen i Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län samt Region Gotland avtal med Medhelp AB. Även Stockholms läns landsting har upphandlat larmtjänster av Medhelp AB. Landstingens motiv är i korthet att få högre medicinsk kompetens i bedömning och prioritering av vårdärenden.

Den nuvarande hanteringen av överföring av larm från SOS Alarm till Sjukvårdens larmcentral innebär att SOS Alarm mottar 112-samtalet och genomför en s.k. primär intervju. Om det är fråga om ett vårdärende i de landsting eller den region som har avtal med Medhelp AB ska samtalet vidarebefordras till Sjukvårdens larmcentral. Detta går till så att SOS-operatören ringer till Sjukvårdens larmcentral där en operatör tar emot ärendet och övertar ansvaret för den fortsatta larmbehandlingen. Vid samtalet överlämnas information och kontaktuppgifter. Det har hittills inte funnits någon teknisk lösning för att överföra information.

Risker för förseningar vid vidarekoppling av larm

Förfarandet med en vidarekoppling av larmärendet innebär risker för längre larmbehandlingstider, som kan medföra förseningar i utlarmning av ambulans eller annan resurs. För det första måste SOS Alarms operatör ringa till Sjukvårdens larmcentral och vänta tills samtalet besvaras. Om operatörerna på Sjukvårdens larmcentral är upptagna av andra ärenden kan risk finnas för väntetid innan samtalet besvaras.

Vidarekopplingen av samtalet till Sjukvårdens larmcentral innebär vidare att den hjälpsökande måste framföra sitt ärende på nytt till larmcentralens operatörer, som genomför en ny intervju och gör närmare bedömning av ärendet i enlighet med det beslutsstöd som utvecklats för larmcentralens verksamhet. Allt annat lika kan detta förhållande bedömas innebära en förlängd larmbehandlingstid.

Risker i säkerhet

Förfarandet med en manuell överlämning genom telefonsamtal innebär risker för säkerheten i larmbehandlingen. Samtal kan vid vidarekoppling falla bort och kontakten med den hjälpsökande brytas. Information kan gå förlorad eller missuppfattas vid muntlig överföring av uppgifter, t.ex. vid muntlig uppläsning av telefonnummer och kontaktuppgifter.

Vidarekopplingen av samtal och upprepade larmbehandlingsmoment förseningar innebär också risker ur ett patientsäkerhetsperspektiv. Om larmet gäller ett akut eller livshotande tillstånd kan en snabb larmbehandling och omedelbar första åtgärd i form av utlarmning vara livsavgörande. Enligt den överenskommelse som finns om vidarekoppling av larm får SOS Alarm inte vidta någon åtgärd med anledning av larmet, inte ens om den hjälpsökande uttrycker mycket stort behov av snabb hjälp. Mellan några landsting och kommuner finns dock avtal om att kommunal räddningstjänst kan rycka ut för en första insats i väntan på ambulans (IVPA). Det kan tilläggas att utredningen inte har anledning att ifrågasätta den medicinska kvaliteten i de larmtjänster som utförs av Sjukvårdens larmcentral och dess operatörer efter det att larmsamtalet vidareförmedlats.

Frågan om säkerhet gäller även aspekter som redundans och robusthet i verksamheten. De uppgifter som har förekommit om långa väntetider till Sjukvårdens larmcentral kan indikera att redundansen kan ha varit otillräckligt dimensionerad på dessa larmcentraler under vissa perioder.

Konsekvenser för samordningen i larmkedjan

Generellt sett medför ett ökat antal nya aktörer i larmkedjan att komplexiteten ökar, vilket kan få konsekvenser för samverkan. Varje myndighet eller räddningsorgan måste hitta samarbetsformer och samarbetsytor mot allt fler aktörer. Detta kräver fler möten och fler avtal och överenskommelser. Om flera av aktörerna, dvs. larm- och ledningscentraler och räddningsorgan, dessutom arbetar i olika tekniska system, och inte har utvecklat möjligheten att dela information om resurser och lägesbild med andra aktörer, finns risker för att samordningen i larmkedjan kan försämras. Detta kan påverka samhällets förmåga till skydd och beredskap såväl i vardag som kris.

Behovet av samordning gäller både vid normalhändelser och vid större händelser eller kris. De händelser som kräver insatser från flera räddningsorgan gäller inte sällan större och mer allvarliga händelser, t.ex. trafikolyckor eller brand i bostadshus, där en väl koordinerad insats från kommunal räddningstjänst, sjukvården och polis är av yttersta betydelse för förmågan att snabbt rädda liv. Betydelsen av samordning mellan olika räddnings- och hjälporgan och med andra myndigheter och aktörer ökar vid allvarliga händelser och kriser i samhället.

Sammantaget kan konstateras att det finns problem och risker förknippade med en vidarekoppling av larm på det sätt som görs mellan SOS Alarm och Sjukvårdens larmcentral/Medhelp AB i nuläget. Problemen har även påpekats i den granskning som Riksrevisionen genomfört.[8] Några av de grundläggande förhållanden eller problem vid vidarekoppling av larmsamtal finns dock även vid vidarekoppling av larm till polisen och annan statlig räddningstjänst, som har separata lednings- och räddningscentraler och egna tekniska system. När det gäller vårdärenden kan dock bedömas att riskerna för förseningar under larmbehandlingen samt risker som avser säkerhet i larmens hantering är särskilt allvarliga eftersom de kan innebära fara för patientens säkerhet och liv.

[8] Statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20).

9 Teknik och säkerhet

9.1 System för information, kommunikation och ledning

I detta kapitel beskrivs ett antal system som används för information, kommunikation och ledning av olika räddningsorgan och andra aktörer. Utöver de beskrivna finns ytterligare system.

Zenit

Zenit är samlingsnamnet på det operativa ärendehanterings- och kommunikationssystemet som SOS Alarm använder. Stommen utgörs av Ericssons system CoordCom. Zenit är en teknikplattform där operatören i ärendehanteringen knyter ihop olika typer av inkommande anrop med utalarmering, kommunikation, dirigering/logistik och förmedling av information. Integrerat i Zenit finns kartinformation och positioneringsuppgifter tillgängligt för larmoperatörerna. Zenit möjliggör att belastningen av nödsamtal fördelas mellan SOS Alarms tre produktionsområden Norr, Mitt och Syd. Avsikten är att styra samtalen och undvika att en SOS-central överbelastas samtidigt som en annan har få anrop. Zenit innehåller även ett system för alternativdrift som kan användas vid planerat underhåll eller driftstörningar på ordinarie system.

SOS Alarm kan mot avgift tillhandahålla Zenit till kommuner som valt att själva hantera sin utalarmering och den finns då i räddningsorganets ledningscentral. En annan lösning är att räddningsorganet kan hyra en plats i en SOS-central för att sköta utalarmeringen av ”sina” resurser.

Rakel är integrerat i Zenit (se även särskilt avsnitt om Rakel nedan). Operatörerna vid SOS Alarm kommunicerar i Rakel och

administrerar talgrupper i Zenit vid insatser. Rakel användas också för dirigering.

KC-Polis

Samlingsnamnet för polisens ledningssystem är KC-polis. KC-polis innehåller ett antal understödjande system för händelse-rapportering, Rakel, telefoni och digitaliserat kartmateriel. Varje LKC har ett lokalt anpassat LKC-system. Polisen bedriver inom ramen för ombildningen till en sammanhållen Polismyndighet ett arbete för att skapa ett gemensamt nationellt sammankopplat ledningssystem med resurs- och ärendehantering samt informationsdelning.

Disco-SAR

Sjöfartsverkets IT-system Disco- SAR är ett kombinerat beslutsstöds- och ledningssystem som används av sjö- och flygräddningstjänsten, JRCC. SAR-kartan är integrerad med dokumentationssystemet, vilket innebär att geografisk information kan infogas mer eller mindre automatiskt i ett ärende. På samma sätt kan den information som registreras i ärendet visas i kartan. Med hjälp av SAR-kartan kan ”målspår” visas, till exempel på engagerade enheter, för att dokumentera genomförd sökinsats. I SAR-kartan finns en mängd olika lager av information som operatören kan använda såsom AIS-information, läns- och kommungränser, FIR-gränser (luftfartens ansvarsområde), SRR-gräns (svensk sjöräddningsregion), territorialvattengräns och väderinformation. Enligt Sjöfartsverket ska systemet Disco-SAR ersättas. Sjöfartsverket bedriver ett arbete med att utveckla ett nytt system för beslutsstöd och ledning. Sjöfartsverket använder Rakel och äger och driver också det maritima radionätet som täcker hela Sveriges kust samt Vänern, Vättern och Mälaren.

KIBS

KIBS är samlingsnamnet på det system som Kustbevakningen använder för intern rapportering. Systemet används för ärende-hantering och verksamhetsuppföljning. Operatörerna i

Kustbevakningens ledningscentraler har tillgång till digitala kartor och kommunicerar internt via Rakel. Fartygen är utrustade enligt kraven i GMDSS[1], beroende på operationsområde. Utöver detta använder Kustbevakningen flygradio, GSM-telefoni och satellitkommunikation.

WIS – webbaserat informationssystem

WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

I WIS delar aktörerna information med varandra genom en dagboksfunktion. Varje aktör, exempelvis en kommun, har sin egen dagbok. Dagboken är i sin tur uppdelad i olika dagboksflikar. Aktören väljer själv om andra aktörer ska ges läsrättigheter i de olika dagboksflikarna. På så sätt kan aktörerna på ett enkelt sätt följa händelseutvecklingen hos varandra under en kris.

MSB tillhandahåller WIS kostnadsfritt för statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer som har ansvar under en kris. WIS är åtkomligt via Internet och kräver inte att någon separat programvara installeras. MSB svarar för utveckling, drift och förvaltning.

RIB

RIB är ett programpaket för alla som arbetar inom området samhällsskydd och beredskap för att skapa lägesbilder och underlag för analyser. RIB är utvecklat och tillhandahålls mot avgift av MSB. MSB tillhandahåller också support och användarstöd.

LUPP är en del av MSB:s RIB-system. LUPP är ett ledning- och lägesuppföljningsprogram för stabsarbete och ett delsystem inom räddningstjänstens och andra organisationers totala datorstöd. Programmet används under räddningsarbetet och ger underlag för beslut, insatsrapportering, utvärderingar och utredningar om räddningsinsatser. Behovet av datautbyte med

[1] Global maritime distress and safety system, GMDSS, är ett regelverk för nödsignalering från fartyg och fastställdes av SOLAS (International Convention on Safety of Life at Sea) 1974. Haven delas upp i fyra områden, A1, A2, A3, A4, som kräver olika utrustning och kompetens.

andra system är stort. På grund av detta har möjligheterna att dela information med andra system utökats. LUPP kan ta emot och skicka information från WIS 2.0. Programmet kan även importera information ifrån bland annat SOS Alarm och Rakel.

Rakel – radiokommunikation

Rakel är ett radiokommunikationssystem för kommunikation och ledning inom den egna organisationen och mellan organisationer som arbetar med samhällsviktiga uppgifter inom områdena allmän ordning och säkerhet eller hälsa.[2] Användare är statliga förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting samt privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Kommunikationen sker i talgrupper, såväl horisontellt som vertikalt. Rakelsystemet är ett tekniskt stödsystem som skapar robusta förutsättningar att kommunicera, förmedla lägesbilder och dela annan vital information på ett säkert och krypterat sätt. MSB är operatör för Rakel och ansvarar för införande, förvaltning och utveckling samt abonnemangsförsäljning och kundanslutning. Rakelsystemet bygger på Tetrateknik som är en europeisk teknisk standard. Länder som t.ex. Norge, Finland och Danmark använder system som bygger på Tetrateknik. Med Rakel är det möjligt att kommunicera med motsvarande system i Sveriges grannländer.

Tillgång till nätet tillhandahålls mot avgift. Regeringen beslutar om avgiftens storlek för statliga aktörer och MSB beslutar om avgiftens storlek för kommuner, landsting och kommersiella aktörer. Användningen av Rakel ser mycket olika ut, en del aktörer använder Rakel som det huvudsakliga kommunikationsmedlet, andra som ett komplement till annan kommunikationsutrustning, ytterligare en del aktörer inte alls. Anslutning och användning av Rakel är frivillig. Aktörernas strategiska och ekonomiska överväganden läggs ofta till grund för beslut om anslutning. MSB ska tillhandahålla metodik för ledning och för inom- och interorganisatorisk samverkan som skapar förutsättningar för att Rakel ska bli ett kommunikationsverktyg som stärker hela samhällets förmåga att hantera allvarliga olyckor och kriser. För att stödja användningen av Rakel har SOS Alarm till uppgift att tillhandahålla landstäckande radiokommunikation i Rakel för sina kunder och att medverka till en effektiv kommunikations-

[2] 20 a § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation

samordning. Vidare ställs krav på SOS Alarm att administrera, utveckla och erbjuda samordningstjänster inom Rakel för stat, landsting och kommuner.[3]

9.2 Olika tekniska system i larmbehandling

Räddningsorgan och andra aktörer arbetar i dag i olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Det saknas en systematiserad inriktning för vilka system och vilken teknik som räddningsorgan och aktörer ska använda.

SOS Alarm har utvecklat Zenit, en teknisk plattform för ärendehantering, informationsdelning och kommunikation. Samma tekniska plattform används också av ett antal kommunala räddningstjänsters ledningscentraler. Tillgången och kostnaden regleras genom avtal mellan SOS Alarm och den kommunala räddningstjänsten. De ledningscentraler som har Zenit tar över samtalet och hanteringen från SOS Alarm i samma teknik. Nödsamtal som ska vidarekopplas från SOS Alarm till Polisens länskommunikationscentral (LKC), Sjukvårdens ledningscentral (SVLC), Kustbevakningens ledningscentraler och Sjöfartsverkets räddningscentral JRCC sker genom att SOS Alarm ringer upp på särskilda nummer. Detta innebär att SOS Alarm varken kan dela information om nödsamtalet automatiskt i ett gemensamt system med något av de statliga räddningsorganen eller med SVLC – informationen delas muntligen via telefon. Det finns således en risk för att nödsamtal som vidarekopplas fördröjs, förlängs och riskerar att brytas innan hjälpbehovet är fastställt, när räddningsorganen använder olika tekniska system och plattformar. När ett ärende lämnas över till något av räddningsorganen efter initial intervju kopplas SOS Alarm bort och deltar inte längre i samtalet. Om behov uppstår av fortsatt kontakt sker det genom att aktörerna återigen tar kontakt per telefon. I samband med vidarekopplingen överlämnas den information som finns samt den nödställdes A-nummer.[4] A-numret innehåller uppgifter om abonnenten såsom namn och adress.

Utredningen har övervägt behovet av en gemensam teknisk plattform för alarmeringstjänsten och med anledning av det ställt

[3] Alarmeringsavtalet Fö2008/3587/SSK.
[4] SOS Alarm får denna information från teleoperatörerna i egenskap av samhällets alarmeringstjänst.

kompletterande frågor till MSB. I sitt underlag till utredningen beskriver MSB att en gemensam teknisk plattform för alarmeringstjänsten bör utformas som en sammanhållen teknisk plattform med gränssnitt för interoperabilitet mot andra system och plattformar. [5] Vidare har MSB anfört att en gemensam teknisk plattform inom Alarmeringstjänsten måste sättas i den bredare kontext som området samhällsskydd och beredskap utgör, eftersom systemet för samhällsskydd och beredskap har fler aktörer än ”blåljusmyndigheterna”. MSB anser att en gemensam teknisk plattform bör bygga på befintlig teknik med beaktande av de legala förutsättningarna hos respektive aktör. MSB framhåller att utvecklingen av en teknisk plattform bör ske i samarbete med MSB och i samverkan med övriga aktörer och ser sin roll i detta sammanhang som kravställare i teknik- och metodutveckling inom området samhällsskydd och beredskap. Efter att en bedömning gällande kravställning på en gemensam teknisk plattform genomförts bör en risk- och sårbarhetsanalys göras för vidare bedömningar. MSB ser också att MSB:s projekt Ledning och samverkan, som syftar till att ta fram ett nationellt tekniskt ramverk för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser inom området samhällsskydd och beredskap, pekar på att det finns ett nära samband mellan system för ledning och samverkan och en gemensam teknisk plattform för alarmeringstjänsten. För att säkerställa interoperabilitet understryker MSB vikten av att det krävs en harmonisering mellan den tekniska plattformen för alarmeringstjänsten och det tekniska ramverk som MSB utvecklar. MSB har vidare uppgett att först efter det att funktionalitet och krav på informationssäkerhet har utretts kan kostnaden för att realisera en gemensam teknisk plattform närmare uppskattas.

Särskilt om lägesbilder

En definition av lägesbild är att den är en sammanställning av uppgifter, för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.[6] Det råder således en skillnad mellan behovet av lägesbilder inom förebyggande, operativt och uppföljande arbete. Gemensamt är dock att det finns ett behov av snabb och säker

[5] Svar till Alarmeringstjänstutredningen, dnr 2010-3341-16.
[6] Rskr 2009/10:124 Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.

informationsdelning för att skapa en överblick av en olycka eller kris. Olika aktörer har dock olika krav på innehållet i lägesbilder. Länsstyrelserna har inom ramen för sitt geografiska ansvar t.ex. ansvar för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.[7] Ansvariga räddningsorgan har behov av lägesbilder för att utföra sina åtaganden avseende såväl vardagsolyckor, kriser och höjd beredskap och producerar den lägesbild som den egna organisationen behöver. MSB ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser[8], en förmåga som bygger på analyser och lägesbilder. Statens haverikommission har i sina rapporter bl.a. observerat och lämnat rekommendationer om informationsdelning och kommunikation för att erhålla en gemensam lägesbild (se vidare avsnitt 8.3.1.)

9.3 IP- telefoni

Samtal kan ringas via fast eller mobil telefoni. Användningen av IP-baserad[9] fast telefoni ökar och det fanns 1 393 000 abonnemang på IP-baserad telefoni i Sverige per 30 juni 2012, vilket är en ökning med 11 procent sedan motsvarande tidpunkt 2011.[10] Det innebär att en tredjedel av alla abonnemang på fast telefoni nu är IP-baserad.

Kraven på teleoperatörerna avseende tillståndspliktig IP-baserad telefoni är densamma som för fast telefoni med krav på vidareförmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst. Dock omfattas endast sådana IP-telefonitjänster där man kan ringa till eller ta emot samtal från nummer ur den nationella nummerplanen för telefoni, av skyldigheten att förmedla nödsamtal, eftersom sådana telefonitjänster anses utgöra allmänt tillgängliga telefonitjänster och därmed omfattas av bestämmelserna om nödsamtal i lagen om elektronisk kommunikation (LEK). Den enskilde användaren måste alltså vara medveten om att det finns telefonitjänster som inte är förenade med krav på att teleoperatören ska vidarebefordra nödsamtal.

[7] 54 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.
[8] 7 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[9] IP-telefoni är överföring av röstsamtal via datornätverk på internetprotokoll (IP)
[10] Svensk telemarknad 2011, PTS-ER-2012:17.

När ett nödsamtal över så kallad nomadisk[11] IP-telefoni tas emot av SOS Alarm i dag, är den geografiska informationen inte säkerställd vilket leder till att SOS-operatören måste lägga längre tid på att ta reda på varifrån samtalet kommer och att positionera det. Ett problem finns också i att metoden för positionering avseende IP-baserade samtal som teleoperatörerna sänder till alarmeringstjänsten, idag inte är standardiserad. EU-Kommissionen har gett the European Telecommunications Standards Institute (ETSI) i uppdrag att utreda möjligheterna för standardisering vid positionering av IP-samtal.

9.4 Krav på teknik för alarmering

Brist på inriktning avseende teknik för alarmering kan få oönskade konsekvenser för den enskilde i ett nödläge till följd av att säkerhet och redundans inte kan säkerställas.

Räddningsorganen utvecklar de stödsystem som de, var och en, bedömer vara nödvändiga för att bedriva den egna verksamheten. Denna möjlighet och frihet har inneburit att de system som används, är väl fungerade system för den egna verksamheten men meranvändning stimuleras eller eftersträvas inte. För att larmkedjan och en effektiv samverkan ska fungera behövs både informationssystem och ledningssystem som används såväl vid vardagshändelser som vid kriser. Utredningen har erfarit att allt fler aktörer konstaterar att den information som finns i de egna systemen ofta är av betydelse också för andra aktörer. Som ovan beskrivits finns behov av gemensamma lägesbilder för att skapa lägesuppfattningar. Flera aktörer har uppgivit till utredningen att de är positiva till gemensamma informations- och ledningssystem till stöd för den egna verksamheten och för att kunna samverka med andra. Trots att allt fler aktörer inser fördelarna med att öka informationsutbytet saknas dock standardisering, målbild eller incitament för att åstadkomma detta. På såväl den nationella, regionala som lokala nivån i krisberedskapssystemet finns sektorsvisa system för att samla och sammanställa information och utifrån dessa sedan tas lägesbilder och beslutsunderlag fram. Förmedlingen och delningen av information mellan berörda aktörer måste vara säker, robust och väl strukturerad. Utveckling av tekniska lösningar för alarmering är

[11] När den IP-baserade telefonin kan användas från olika platser utan att vara bunden till en enda plats, kallas det för nomadisk IP-baserad.

också förenat med höga krav på säkerhet för att säkerställa verksamheten utan avbrott. Enligt SOS Alarm ställer de funktionella kraven på alarmeringsverksamheten krav på det operativa driftssystemets säkerhet och redundans. Vidare är den information som hanteras i systemet känslig avseende uppgifter om personliga förhållanden och i delar sekretessbelagd (se vidare kapitel 4 Gällande rätt).

Teleoperatörerna är skyldiga att lämna uppgift till den som behöver den, men endast samhällets alarmeringstjänst, dvs. SOS Alarm får avgiftsfritt den uppringandes telefonnummer, så kallade A-nummer.[12] A-numret innehåller bland annat positionseringsuppgifter. I PTS föreskrift definieras samhällets alarmeringstjänst som den som ansvarar för att samordna, dvs. tar emot, behandlar och styr, nödsamtal till de alarmeringstjänster som finns uppräknade i föreskriftens bilaga 1. Detta innebär att när A-nummer överförs mellan SOS Alarm och hjälporganen, sker det idag muntligen. Ett annat exempel är när polisen har behov av positionering som inte SOS Alarm kan lämna, begär polisen informationen direkt från teleoperatören och betalar teleoperatörerna för denna tjänst. A-numren innehåller viktig information och central för en effektiv larmbehandling.

Ett exempel på informationsdelning för att tillgodose olika aktörers behov av information är Kustbevakningens uppgift att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation. Kustbevakningen har utvecklat ett system för automatiserad samordning och förmedling av sjöinformation i en särskild databas – Sjöbasis. I Sjöbasis samlas, bearbetas och utvecklas relevant sjöinformation i ett enda system och görs tillgänglig för de myndigheter som behöver den. Sjöbasis innehåller sjölägesinformation från system i Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten och sjöinformation från system i Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, SMHI, Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning. Automatiserad samordning och förmedling av sjöinformation i en särskild databas har krävt särskild reglering i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.[13]

[12] 4 § Post- och telestyrelsens föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst, PTSFS 2008:2, senast ändrad PTSFS 2011:4

[13] Prop 2008/09:152 bet. 2008/09:FöU9, rskr. 2008/09:256

Erfarenheterna från arbetet med Sjöbasis är att kostnadsbesparingar gjorts. Exemplet visar också på nödvändigheten att regeringen i vissa fall beslutar om åtgärder för att åstadkomma ökad nytta och ökat värde för medborgarna. Ett annat exempel där regeringen mer tydligt inriktat samordning av informationshantering är inom arbetet med att effektivisera och utveckla informationsförsörjningen inom rättsväsendet, (Rättsväsendets informationsförsörjning, RIF). RIF syftar till ett elektroniskt informationsflöde i brottmålsprocessen och målen är en effektivare och mer kvalitativ ärendehantering och förbättrad medborgarservice. Arbetet innebär att myndigheterna kopplar ihop sina IT-stöd så att information kan utbytas elektroniskt i brottmålsprocessen. Vidare görs fortlöpande rättsliga analyser för att identifiera eventuella behov av författningsändringar. Utgångspunkten är att myndigheterna ska finansiera arbetet inom befintliga ramar men regeringen har därutöver avsatt 90 miljoner kronor för arbetet 2013. Justitiedepartementet samordnar arbetet och ett särskilt råd har inrättats där myndigheter inom rättsväsendet ingår och expeditionschefen i justitiedepartementet är ordförande.

I dag saknas regler för hur olika system för informationsdelning ska interagera och organisationsgränser blir därför ofta underordnade samhällsnyttan. Därtill kan konstateras att utvecklingen av de tekniska lösningarna för informationsdelning går snabbt och är omfattande. MSB har enligt sin instruktion till uppgift att se till att ledningsmetoder, stödsystem och materiel för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls.[14] Vidare har MSB uppgiften att utveckla förmågan till informationssamordning vid olyckor, allvarliga händelser och kriser. Inom ramen för detta erbjuder MSB vissa system till stöd för räddningstjänst och krisberedskap. MSB har den 15 december 2010 i svar till regeringen med anledning av ett uppdrag att ta fram ett underlag avseende lednings- och informationssystem inom räddningstjänst- och krisberedskapsområdet redogjort för myndighetens arbete och inriktning på området fram till 2014 när det gäller lednings- och informationssystem.[15] MSB har inom ramen för projektet Ledning och samverkan formulerat förutsättningar för ökad informationsdelning och projektet pågår till juli 2014. Utredningen har erfarit

[14] 5 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

[15] Underlag avseende lednings- och informationssystem inom räddningstjänst och krishanteringsområdet dnr 2010-8253, MSB

att flera aktörer anser att det finns ett behov av att formulera krav på tekniska gränssnitt mellan de olika aktörernas system. Flera aktörer har pekat på att MSB bör formulera krav såsom t.ex. tekniska gränssnitt för att öka förutsättningarna för informationsdelning.

9.5 Förutsättningar för att kunna nå 112

Enligt direktiven ska utredaren säkerställa de enskildas säkra och lika rätt till att få kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation. För att den enskilde ska kunna få hjälp av samhället i en nödsituation måste den enskilde kunna nå larmnumret 112. Det vanligaste sättet att göra det är i dag per telefon. Tillgängligheten till 112 innebär särskilda utmaningar för personer med funktionshinder och personer som talar annat språk än svenska.

Tillgängligheten till 112 är som tidigare redovisats i kapitel 4 Gällande rätt, reglerat i gemenskapslagstiftning och implementerad i svensk rätt. Europeiska rådet beslutade redan 1991 om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer.[16] Gemenskapslagstiftning reglerar också att medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga slutanvändare avgiftsfritt kan ringa och har tillgång till larmtjänster genom att använda det gemensamma europeiska larmnumret 112.[17] Med slutanvändare avses slutanvändare av allmänt tillgängliga telefonitjänster eller användare av telefonautomater. Det är också reglerat att medlemsstaterna ska se till att tillträde till larmtjänster för slutanvändare med funktionshinder är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra. Vidare finns grundläggande krav på information i direktivet där medlemsstaterna har ansvar för att se till att medborgarna får tillräcklig information om det gemensamma larmnumret 112 och hur det kan användas. Särskilt betonas information riktade till personer som reser mellan olika medlemsstater, på den enskildes eget språk, för att göra larmnumret tillgängligt. Vidare betonas att kravet på tillgänglighet till 112 är teknikneutralt och ska säkerställas även när ny teknik implementeras. Förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets

[16] Rådets beslut av den 29 juli 1991 om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer (91/396/EEG).
[17] EU-parlamentets och rådet direktiv 2009/136/EG.

alarmeringstjänst är reglerat lagen om elektronisk kommunikation[18] (LEK) och i PTS föreskrifter.[19]

9.5.1 Tillgång till telefoni och telefonitjänster

Det vanligaste sättet att nå 112 är per telefon vilket gör att tillgängligheten till telefonitjänster är av betydelse för att den enskilde ska kunna nå larmnumret 112.

EU-reglering

Tillgång till telefoni är reglerat som en samhällsomfattande tjänst i Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet).[20] I artikel 4.1 sägs att medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt uppfylls av minst ett företag. Den tillhandahållna anslutningen ska göra det möjligt att stödja röst-, telefax- och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till internet. Anslutningen ska också tillåta uppringning och mottagning av nationella och internationella samtal. Enligt artikel 8.1 får medlemsstaterna utse ett eller flera företag som skall säkerställa att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls så att hela det nationella territoriet kan täckas – ett så kallat USO-företag[21].

Parlamentet och rådet har i skälen till direktivet angett att det är nödvändigt att skapa ett harmoniserat regelverk som garanterar tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i alla medlemsstater mot bakgrund av liberaliseringen av sektorn för tele-

[18] 5 kap. 7 § p. 1 och 2 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

[19] Föreskrifter om ändring i Post och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:2) om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst, PTSFS 2011:4.

[20] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

[21] USO-företag är ett företag som av den nationella regleringsmyndigheten tilldelats särskilda förpliktelser.

kommunikationer, den ökade konkurrensen och ett allt större urval av kommunikationstjänster.[22] I skälen till direktivet anges också att definitionen av allmänt tillgängliga telefonitjänster måste anpassas till principen om teknikneutralitet och vara förenliga med den tekniska utvecklingen.[23]

Reglering i svensk författning

Den svenska marknaden för telefonitjänster är helt avreglerad. De krav som ställs på telefoni som en samhällsomfattande tjänst är reglerade i LEK. Innebörden är att rätten till telefoni gäller i stadigvarande bostad och på fast verksamhetsställe.[24] Den som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefonitjänster ska anmäla det till Post- och telestyrelsen.

9.5.2 Täckning och funktionalitet

LEK ställer således krav på tillgänglighet till telefoni i stadigvarande bostad och på fasta verksamhetsställen. För de hushåll och företag som inte något telebolag kan erbjuda telefoni, upphandlar PTS en telefonitjänst.

Enligt PTS kartläggningar täcker nu 3G nätet 99,69 procent av befolkningens stadigvarande bostäder och fasta verksamhetsställen och 450-MHZ bandet täcker 99,92 procent av befolkningens bostäder och fasta verksamhetsställen.[25] PTS kartläggningar avser täckningen när näten är i drift och fungerar utan avbrott. PTS kartläggning är en analys och beräkning och visar således inte den verkliga tillgängligheten till telefoni och därmed inte heller möjligheten att ringa 112 i realtid.

[22] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster), direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.
[23] EU-parlamentets och rådet direktiv 2009/136/EG (13)
[24] 5 kap. 1 § 1., 2. lag (2003:389) om elektronisk kommunikation
[25] Enligt uppgift till utredningen från PTS i april 2013.

När det gäller mobil telefoni är det dock viktigt att betona att i och med funktionen nödroaming säkerställs att enskilda från en mobiltelefon kan nå samhällets larmtjänst genom att ringa 112 via vilket svenskt GSM/3G-nät som helst, oberoende av abonnemang. Det räcker då med att det är ett nät som fungerar för att det ska vara möjligt att ringa 112.

Befolkningen i Sverige flyttar mot tätare befolkade områden och att ha långt till närmaste granne blir allt mer ovanligt i Sverige.[26] På 15 år har antalet ensligt boende minskat med 17 procent. Definitionen av ensligt boende är enligt SCB ensamstående personer utan närboende inom en kilometer. Tillgången till telefoni, utöver där LEK kräver det (i stadigvarande bostad och fast verksamhetsställe), minskar eftersom teleoperatörerna tenderar att inrikta utbyggnad av näten och deras kapacitet där det finns många kunder. Detta kan innebära att det vid en nödsituation inte är möjligt att nå 112, för den som tillfälligtvis vistas i ett område där fast boende eller något fast verksamhetsställe inte finns.

Driftstörningar

Störningar i såväl det fasta som i det mobila telefonnätet och på internet förekommer. Felen kan ha många orsaker. Det kan konstateras att dagens teknik har många olika kritiska beroenden, vilket ställer krav på att tillhandahållarna av telefonitjänster vidtar förebyggande åtgärder. Förbyggande åtgärder är en förutsättning för fungerande telefoni. I LEK ställs krav på den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att vidta lämpliga åtgärder för att uppfylla krav på driftsäkerhet.[27] De vanligaste orsakerna till störningar (utan inbördes rangordning) är: uppdatering av utrustning som misslyckas, avgrävda ledningar, brister i elförsörjningen, väderrelaterade effekter som trasiga ledningar på grund av nedfallna träd.[28] Teleoperatörerna har skyldighet att rapportera både planerade och oplanerade driftsstörningar till alarmeringstjänsten om störningarna kan påverka möjligheten att

[26] Enslighetens geografi, SCB 2010.
[27] 5 kap. 7 § p. 1 och 2 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
[28] PTS underlag till utredningen 2013-02-06.

ringa nödsamtal.[29] Motivet till att teleoperatörerna omedelbart ska rapportera är att de ansvariga räddningsorganen utifrån denna information ska kunna vidta lämpliga åtgärder. PTS driver arbetet med en gemensam lägesuppfattning inom GLU[30]-projektet. Informationshanteringen i GLU ger teleoperatörerna möjligheter att informera bland andra SOS Alarm på ett gemensamt och strukturerat sätt i elektroniskt format. Ett syfte med att arbeta med standardiserade lösningar är att det underlättar SOS Alarms analysarbete om hur pågående störningar påverkar möjligheterna att nå nödnumret 112. PTS uppger att det förekommit att driftstörningar inte rapporteras omedelbart.[31] PTS uppger också att de ser allvarligt på att driftsstörningar som påverkar möjligheten att nå nödnumret inte rapporterats till SOS Alarm.

Enligt PTS föreskrift[32] regleras också att tillhandahållaren (operatören) ska lämna en inledande samt en kompletterande rapport vid störningar och avbrott av betydande omfattning. PTS kan om de får kännedom om driftstörningar initiera tillsyn. En *inledande rapport* ska enligt föreskriften lämnas till PTS senast vardagen efter den dag då störningen eller avbrottet har avhjälpts och ska innehålla uppgifter om när störningen eller avbrottet inträffade och hur länge det varade, vilka nät och/eller tjänster som berördes, omfattningen, hur störningen eller avbrottet påverkade berörda abonnenter och huruvida störningen eller avbrottet påverkade abonnenternas möjligheter att nå samhällets alarmeringstjänst, 112. En *kompletterande rapport* ska lämnas till PTS senast två veckor från den dag som störningen eller avbrottet har avhjälpts och ska innehålla uppgifter om orsakerna till störningen eller avbrottet, vilken information som lämnats till allmänheten och berörda abonnenter, de åtgärder som vidtagits för att minimera effekterna av störningen eller avbrottet, de åtgärder som har vidtagits för avhjälpa de fel och brister som orsakat störningen eller avbrottet och de åtgärder som vidtagits eller planeras för att undvika att liknande störningar eller avbrott inträffar igen. I föreskriften finns tröskelvärden för när rapportering ska ske. Till exempel ska rapport lämnas om

[29] PTSFS 2011:4, Föreskrifter om ändring i Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:2) om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringsuppgifter till samhällets alarmeringstjänst.
[30] Gemensam Läges Uppfattning.
[31] Mötesanteckningar från utredningens möte med PTS 14 november 2012
[32] Post- och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapportering av störningar eller avbrott av betydande omfattning (PTSFS 2012:2).

störningen pågått mer än en timme och berört mer än 150 000 abonnenter eller mer än 15 000 kvadratkilometer sammanhängande område eller inneburit mer än 50 procent kapacitetsbortfall. Vidare ska avbrott eller störning rapporteras som pågått mer än 24 timmar och berört fler än 2 000 abonnenter eller 1 000 kvadratkilometer sammanhängande område eller inneburit mer än 10 procent kapacitetsbortfall. Andra störningar eller avbrott behöver inte rapporteras till PTS.

PTS har utfärdat allmänna råd avseende god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid.[33] De allmänna råden rekommenderar bl.a. att tillhandahållaren bör bedriva ett kontinuerligt och systematiskt säkerhetsarbete som i huvudsak är framåtsyftande och långsiktigt samt bör omfatta såväl normala driftsförhållanden som extraordinära händelser. Utredningen har erfarit att PTS överväger att ersätta de allmänna råden med föreskrifter.[34]

För att kunna följa upp och utöva tillsyn av teleoperatörerna borde enligt utredningen PTS i sin tillsynsroll få bättre och tidigare information och underlag. Vidare bör kraven på förebyggande åtgärder för att säkerställa driftsäkerheten öka. Att PTS får vetskap om driftsstörningar och avbrott i efterhand och begränsat till tröskelvärdena för rapportering kan enligt utredningen inte anses tillfredställande. Tröskelvärdena ger vid handen att upp till 2000 abonnenter kan omfattas av ett driftsavbrott i upp till 24 timmar utan att rapportering ska lämnas till PTS. Det måste anses vara en omfattande störning när färre än 2 000 abonnenter berörs och i ett nödläge inte kan ringa 112.

9.6 Förutsättningar för döva, tal- och hörselskadade

USO-direktivet reglerar krav på att medlemsstaterna ska se till att tillträde till larmtjänster för slutanvändare med funktionshinder är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra användare.[35] I skälen till direktivet anges att allmänt tillgängliga telefonitjänster ska omfatta kommunikationsformer som är särskilt avsedda för slutanvändare med funktionshinder som använder textrelä- eller

[33] Post- och telestyrelsens allmänna råd avseende god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid (PTSFS 2007:2)
[34] Uppgift till utredningen från Post- och telestyrelsen i november 2012
[35] EU-parlamentets och rådet direktiv 2009/136/EG artikel 26.4.

totalkonversationstjänster.[36] Av språklagen framgår att det är samhället som ansvarar för att den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.[37] Språklagen är en ramlag som anger principer och skyldigheter för det allmänna, men den ger inte den enskilde särskilda rättigheter såsom att använda teckenspråket i ett nödläge.

PTS har i uppdrag att verka för att de handikappolitiska målen uppnås, inom myndighetens ansvarsområde, genom att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.[38] Inom ramen för PTS uppdrag upphandlar PTS bland annat tjänster som skapar tillgänglighet till telefoni för funktionshindrade såsom bildtelefoni (Bildtelefoni.net), texttelefoni (Texttelefoni.se) och telefonstöd vid tal, röst och språksvårigheter (Teletal) Via dessa tjänster kan den funktionshindrade nå 112. För döva, tal- och hörselskadade finns i dag möjlighet att nå 112 via texttelefon och SMS. Via Bildtelefoni.net och Teletal är det dock möjligt att nå alarmeringstjänsten endast när förmedlingstjänsten är öppen. Nödsamtal ska prioriteras i kön till Bildtelefoni.net men samtalet kan riskera att fördröjas om alla tolkar är upptagna. Utredningen har inhämtat underlag från PTS angående förmedlingstjänsterna. I tabellen nedan redogörs för kostnaderna och öppettiderna för de förmedlingstjänster som PTS upphandlar.

	Årskostnad för PTS 2011	Antal användare 2011	Antal samtal/månad 2011	Öppettider (2013)
Texttelefoni.se	28 202 000	12 004	22 294	Dygnet runt
Bildtelefoni.net	26 349 000	4 038	17 064	Alla dagar 06.00–24.00,
Teletal	4 310 000	1 644	2 656	måndag–fredag 08.00–20.00, helger 12.00–16.00.

Källa: PTS Statistik från år 2011.[39]

[36] EU-parlamentets och rådet direktiv 2009/136/EG (13).
[37] Språklagen (2009:600).
[38] Förordning(2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen
[39] http://www.pts.se/upload/Rapporter/Om-PTS/Arsredovisning-2011-slutlig.pdf, s. 40.

Inom ramen för REACH112-projektet[40] har försök med totalkonversation (text, bild och ljud i samma tjänst) genomförts. Totalkonversation innebär tolkning via bild med den hjälpsökande och kontakt med SOS-operatör via ljud i realtid. Resultaten av detta projekt pekar bland annat på att den nödställde kommer i kontakt med 112 och får hjälp betydligt snabbare på detta sätt än via traditionell tolktjänst och kan använda teckenspråk.[41] Projektet är nu avslutat men funktionen är inte implementerad hos SOS Alarm. Utredningen har erfarit att det finns olika tekniska lösningar för att säkerställa dövas samt tal- och hörselskadades möjligheter att kommunicera med 112 vid ett nödläge och kan konstatera att döva samt tal- och hörselskadade inte alltid har samma möjlighet att nå 112 som andra.

9.7 Förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska

I Sverige talas nästan 200 olika språk.[42] De största språken efter svenska är finska, bosniska-kroatiska-serbiska, arabiska, kurdiska, spanska och persiska. Sverige har dessutom fem nationella minoritetsspråk: finska, samiska, meänkieli, romska och jiddisch.

På SOS Alarms hemsida finns information om 112-funktionen på 24 olika språk. Vidare finns information om 112-funktionen på lätt svenska och på SOS Alarms hemsida finns också utbildningsmaterial kostnadsfritt att använda för information och utbildning av svenska för invandrare (SFI). Utbildningsmaterialet syftar till att lära ut hur nödnumret 112 fungerar och vilken hjälp man kan få via vårdrådgivningsnumret 1177 och Polisens nummer 114 14.

[40] SOS Alarm ingick i projektet REACH112 som var ett EU-projekt för att underlätta för funktionshindrade att nå 112, projektet avslutades 2012.
[41] I traditionell tolktjänst ringer den nödställde till tolk som i sin tur ringer till SOS Alarm och vidarebefordrar det den nödställde vill förmedla.
[42] Språkrådet, institutet för språk och folkminnen

SOS Alarms operatörer har möjlighet att få tolkstöd i larmmottagningen om operatören inte talar samma språk som den nödställde. När en tolk kopplas in på medlyssning innebär det alltid en förlängning av larmbehandlingstiden. Många gånger finns det någon i den nödställdes närhet som kan tala med SOS-operatören, vilket oftast innebär att operatören kan få tillräcklig information om vad som inträffat. Begränsningar råder avseende tolkresurser på obekväma tider på dygnet. Utredningen menar att alarmeringsmyndigheten bör kunna ta emot nödsamtal på de vanligaste språken i Sverige.

10 Analys av det offentliga åtagandet och statens roll

10.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att motiven för det offentliga åtagandet ska prövas, och att utredningen ska föreslå hur det offentliga åtagandet ska avgränsas och utformas. Även ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen ska analyseras. Av direktiven framgår vidare att en prövning av statens motiv för att äga bolag göras i enlighet med de kriterier som regeringen angivit i budgetpropositionen för år 2007.[1]

10.2 Förvaltningspolitiska utgångspunkter

2006 års förvaltningspolitiska kommitté gjorde i sitt slutbetänkande en genomgång av bakgrund och motiv för offentliga åtaganden. Till grund för överväganden fanns i betänkandet med en redogörelse för historiska, politiska och ekonomiska motiv för offentliga åtaganden.[2]

Den historiska bakgrunden visade en framväxt av det offentliga åtagandet sedan nationalstaternas bildande. Övergripande motiv var inledningsvis kontrollen över det egna nationella territoriet (suveräniteten), sedan i ökad grad en inriktning på kontroll av inre förhållanden, allmän ordning och skydd av befolkningen, och senare välfärdsstatens framväxt. I utredningens överväganden redovisas några områden där det statliga åtagandet varit relativt konstant över längre tid: det militära försvaret, polisväsendet, rättsväsendet, utrikesrepresentationen och skatteväsendet.

[1] Prop. 2006/07:1 (UO 24, s. 58-59).
[2] Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118 inkl. bilagor.

Genomgången av ekonomiska motiv för offentligt åtagande visar att motiven kan härröra ur behovet att korrigera s.k. marknadsmisslyckanden på en marknad. Detta kan gälla positiva eller negativa externa effekter av konsumtion eller produktion, där staten kan behöva ingripa genom regleringar. Ett exempel är styrmedel inom miljöpolitiken. I andra fall kan produktionen av en vara eller tjänst bli för låg på en marknad, t.ex. om det rör en kollektiv nyttighet. Andra motiv för offentlig intervention kan vara att privata aktörer inte har incitament för långsiktiga åtaganden, t.ex. långsiktiga investeringar i forskning, utbildning och folkhälsa.

En ytterligare fråga i sammanhanget gäller med vilka medel och på vilken ambitionsnivå ett offentligt åtagande ska genomföras. Ett antal olika styrmedel finns tillhands, som kan vara olika lämpliga för olika typer av syften. Staten kan reglera eller normera en verksamhet, och följa efterlevnaden och resultaten genom tillsyn, uppföljning och kontroll. Staten eller andra subjekt inom den offentliga sektorn, kan välja att driva en verksamhet i egen regi (förvaltning/myndighet, kanske även bolag) eller köpa varor och tjänster hos en privat eller offentlig utförare. Staten kan också genom ekonomiska styrmedel påverka konsumtion eller produktion genom att införa avgifter, skatter eller subventionera.

Slutligen kan det behöva övervägas på vilken nivå inom den offentliga sektorn, statlig nivå, regional eller lokal nivå, som en verksamhet bör styras.

10.3 Alarmering – tidigare motiv för offentliga åtaganden

När SOS-tjänsten och nödnumret 90 000 infördes år 1956 var syftet att förbättra möjligheterna för allmänheten att komma i kontakt med hjälporgan i en nödsituation.[3] Bakgrunden var automatiseringen av telenätet, som medförde att de lokala växeltelefonisterna, som tidigare tagit hand om nödanrop, skulle försvinna. Även om det inte direkt anförs i propositionens överväganden, framkommer motiven att staten och det allmänna har ett ansvar för att medborgare i en nödsituation på ett enkelt och effektivt sätt kan komma i kontakt med ett hjälporgan.

[3] Prop. 1956:1, bil. 27.

I den utredning som låg till grund för regeringens förslag, SOS-utredningen, beskrevs syftet med SOS-organisationen.[4] Med uttrycket SOS avsågs i sammanhanget en förkortning av *Samhällets Olycksfalls- och Säkerhetstjänst*. Med referens till den internationella nödsignalen SOS, som används som anropssignal i framför allt radiotrafik vid katastrofer, skulle en avgränsning ske till nödlägen där ett skyndsamt ingripande var nödvändigt.

SOS-tjänstens uppgift skulle främst vara att bistå allmänheten med tillkallande av den hjälp som samhället kan erbjuda, och ha rollen och uppgiften som förmedlare mellan en hjälpsökande och hjälporganen. Samtidigt gjordes i utredningen bedömningen att SOS-organisationen i vissa brådskande fall även skulle kunna utlösa larm, t.ex. som stöd till mindre brandkårer eller genom att underrätta närbeläget sjukhus vid en olyckshändelse. Vidare skulle i SOS-tjänsten även ingå att vara telefonvakt till hjälporgan, t.ex. polis, brandförsvar vid behov, m.m. Vad gällde kostnaderna för verksamheten, och fördelningen av dessa mellan staten, kommuner och landsting, gjorde utredningen följande bedömning:

> Organisationen torde bli till stor nytta och båtnad för allmänheten /… / Kommunerna kunna emellertid ej själva lösa uppgiften. Det måste därför anses var ett statligt intresse att frågan blir ordnad. Av denna anledning anser utredningen, att ett bidrag till kostnaderna, utöver statens andel i egenskap av huvudman för vissa organ, är befogad.

För att summera var det övergripande motivet vid denna tid att säkerställa medborgarnas säkerhet och möjligheten att få hjälp i en nödsituation. Staten hade vid denna tid också ansvar för nationell infrastruktur som telefonnät och tjänster (Televerket). Åtagandet för statens del sträckte sig dock i huvudsak (jfr ovan) inte längre än att tillförsäkra medborgarnas möjlighet att larma ett hjälporgan. En viss avgränsning eller inskränkning av åtagandet gjordes vidare i det att SOS-tjänsten skulle tillhandahållas kostnadsfritt till några centrala hjälporgan men dock inte till alla.

SOS Alarmering AB

Inför bildandet av alarmeringsbolaget SOS Alarmering 1973 hade en statlig utredning, Räddningstjänstutredningen, och senare regeringen, gjort bedömningen att alarmeringsförhållandena inte

[4] SOU 1951:19

var väl tillgodosedda i alla delar av landet, utan att det fanns behov av en samordning. Samtidigt hade kommun- och landstingsförbunden utrett och drivit frågan om länsvisa alarmeringscentraler. När frågan om en sammanslagning av dessa länsalarmeringscentraler med SOS-tjänsten blev aktuell, bedömdes att staten (Televerket) inte skulle vara huvudman. Motivet var att kommuner och landsting var ansvariga för alarmering. Vad gällde statliga myndigheter bedömdes de redan ha väl fungerande alarmeringssystem. Staten hade dock intresse av insyn och inflytande i verksamheten. Vad som ytterligare kan ha talat för statens intresse av inflytande kan ha varit att Räddningstjänstutredningen hade föreslagit att länsstyrelserna skull få ansvar för katastrofplaneringen i länet.

Här åberopas i princip samma motiv som vid införandet av SOS-tjänsten. Statens roll och ansvar är i första hand SOS-tjänsten, dvs. medborgarnas möjlighet att kunna larma i en nödsituation samt även visst stöd eller service till hjälporganen (telefonvakt m.m.). Genom detta ansvar hade staten genom Televerket också viktig teknik, utrustning och infrastruktur som skulle ligga till grund för larmcentralernas verksamhet. Ett ytterligare motiv märks också i det att det görs överväganden av alarmeringsförhållandena på kommunal och regional nivå i landet, och i frågan om behovet av samordning.

Som redan har framgått görs i sammanhangen ovan relativt noggranna överväganden om roll och ansvar mellan stat, kommun och landsting. Inriktningen vid denna tid var att kommunerna hade ansvar för brandskydd. Senare, efter förslag av Räddningstjänstutredningen, tillkom att kommunerna även skulle ha ansvar för annat räddningsarbete vid olyckor. Landstingen hade för sin del ansvar för hälso- och sjukvården. Det framgår relativt tydligt att staten inte ville inkräkta på kommuners och landstings ansvarsområden om det inte fanns starka skäl för det. Noteras kan dock att det vid denna tid fanns ett tydligt statligt ansvar för civil beredskap, och att det av Räddningstjänstutredningen föreslagits (och sedan beslutades) att länsstyrelserna skulle få ansvar även för katastrofplanering. Innebörden av detta kom att bli att de länsvisa alarmeringscentralerna skulle ställa resurser till länsstyrelsernas och civilförsvarets förfogande under beredskapstillstånd, krig eller katastrofer.

Genom att staten tillsammans med kommuner och landsting blev ägare till ett gemensamt bolag, SOS Alarmering AB, med

målsättningen att samordna samhällets alarmeringsfunktioner och ansvara för driften av verksamheten i regionala alarmeringscentraler kan det offentliga och statliga åtagandet inom sägas ha ökat. Det gemensamma ansvaret framgår vidare av det konsortialavtal som skrevs mellan ägarna. Den SOS-tjänst som staten tidigare ansvarat för blev en del av bolagets verksamhet och uppdrag.

SOS Alarmering fick dock en förändrad inriktning och styrning under 1990-talet. I samband med bolagiseringen av Televerket gjordes en översyn av verksamheten. Ägarna beslöt om en ny inriktning av SOS Alarmering med ökad betoning på affärsmässighet i verksamheten och i relationer till kunder. På sikt skulle bolaget kunna generera avkastning till ägarna. Bolagsordning och konsortialavtal ändrades i enlighet med detta. Statens åtagande motsvarande SOS-tjänsten, kom att regleras i ett särskilt avtal mellan staten och bolaget. Samtidigt hade bolaget fortsatt som ändamål att samordna alarmeringen i samhället.[5]

10.4 Kvarstår motiven för offentligt åtagande idag?

De motiv för ett offentligt och i delar statligt åtagande som framgår ovan handlar i första hand om medborgarnas säkerhet. Det framgår vidare att det finns samband med, eller åtminstone planer för, en samordning med civil beredskap och katastrofplanering.

Dessa motiv kan sägas vara giltiga även idag. SOS-tjänsten, som nu kallas 112-tjänsten, kan anses vara tydligt avgränsad som ett statligt åtagande, reglerat i alarmeringsavtalet. En jämförelse kan göras med utvecklingen av ett gemensamt larmnummer 112 i EU, som i princip har samma grund och motiv.[6] Det handlar här om en grundläggande tjänst eller åtagande gentemot medborgarna i fråga om grundläggande säkerhet eller trygghet, där staten förväntas ta ett särskilt ansvar. Liknande områden är militärt försvar, polisväsende eller rättsväsende, ibland även kallat ”nattväktarstaten”. Som 2006 års förvaltningspolitiska kommitté konstaterade har denna typ av statliga åtaganden varit relativt kontanta över tid. När det gäller utlarmeringen, alltså den fortsatta larmbehandlingen efter 112-mottagandet, gäller fortsatt att räddningsorganen ansvarar för denna del, men att de kan uppdra åt SOS Alarm att ombesörja vissa tjänster. Genom den samordning

[5] Se redogörelse i prop. 1993/94:150, bet. 1993/94:TU38, rskr. 1993/94:432.
[6] Se kapitel 6 i betänkandet.

som sker inom ramen för SOS Alarms uppdrag finns dock till viss del ett gemensamt offentligt åtagande.

Redan tidigare fanns som framgått planering för att kunna utnyttja resurser i SOS-centralerna i händelse av katastrofer och inom ramen för civil beredskap. Dessa frågor hanteras i dag inom området *samhällets krisberedskap*, ett område som utvecklats betydligt under senare år. Som framgår av flera redovisningar från regeringen ser man samband mellan alarmeringstjänsten och behovet av information och kommunikation vid större händelser av kriskaraktär och även vid höjd beredskap. [7] En skillnad i dag är att hot mot samhället inte enbart omfattar militära hot utan även andra hot mot samhället.

Sammantaget kan bedömas att tidigare motiv för offentliga och statliga åtaganden inom alarmeringsområdet har giltighet även i dag. Det förhållande att motiven kan anses vara giltiga än i dag betyder dock inte *i sig* att åtagandet behöver utövas med samma styrmedel och ambitionsnivå som tidigare.

10.5 Kan marknaden sköta alarmeringen?

Marknadslösningar används idag i hög grad inom den offentliga sektorn. I grunden handlar det om en styr- eller organisationsform där utbud och efterfrågan på en tjänst eller vara bestäms av en interaktion mellan köpare och säljare om pris, kvalitet och andra krav på tjänsten eller varan. Marknadsliknande styrning kan förekomma inom offentlig förvaltning, s.k. köp-sälj-system, där en fiktiv marknad inrättas som ett medel att styra resurser och kvalitet. Vidare gäller att många tjänster inom offentlig förvaltning i dag tillhandahålls av privata utförare. Inom hälso- och sjukvården är detta numera vanligt, t.ex. privata ambulansleverantörer, privata vårdgivare och även sjukhus. Inom räddningstjänstområdet förefaller det ännu vara mindre vanligt förekommande. Inom mer allmänna säkerhets- och larmtjänster finns numera ett antal privata aktörer.

Vilka för- och nackdelar kan då finnas med privata aktörer och utförare inom området alarmering? Några *fördelar* med att driva verksamhet i privat regi eller upphandla tjänster av privata aktörer kan vara att verksamheten utförs effektivare och till lägre pris.

[7] Jfr senaste budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Köparen eller kunden kan genom förhandlingar ställa tydliga krav på tjänsternas kvalitet, utförande och pris utifrån de egna verksamhetskraven.

Ett företag kan ha fördelen att fungera effektivare i förändringar och omställningar genom att ha snabbare beslutsvägar än en offentlig förvaltning.

Privata lösningar eller drift i privat regi kan även innebära *nackdelar*. En verksamhet som drivs på företagsekonomiska grunder kan i princip endast driva verksamhet som är ekonomiskt lönsam, såvida verksamheten inte drivs på långsiktiga villkor och underskott kan finansieras genom andra intäkter. Det kan också antas att verksamhet och tjänster endast kommer att erbjudas i områden som har tillräcklig köpkraft och kundunderlag. Detta kan leda till en underproduktion av tjänster inom mindre lönsamma verksamhetsområden eller i mindre lönsamma geografiska områden, t.ex. glesbygdsområden.

En annan aspekt är långsiktigheten i åtaganden och verksamhet. Normalt gör företag inte åtaganden som ger vinster (fördelar) först på längre sikt. Kraven på en marknad – ökad effektivitet, lägre kostnader – innebär att aktörerna eftersträvar konsolidering av verksamheten. På sikt kan därför ett eller några få företag bli marknadsdominerande, varvid nya (privata) monopol uppstår inom t.ex. alarmeringstjänster.

Marknadsmodellen gör teoretiskt flera antaganden som inte alltid är möjliga att uppnå i verkligheten: alla har perfekt information och alla har samma utgångspunkter och förmåga. När marknaden inte ger de resultat som förväntas kan det som framgick tidigare föreligga någon form av ”marknadsmisslyckande” som kan behöva justeras genom att staten/det offentliga ingriper på något sätt, t.ex. genom att införa avgifter på eller subventionera någon vara eller tjänst, eller helt överta ansvaret för verksamheten.

10.6 Närmare analys av ”marknadsmisslyckanden”

Begreppet marknadsmisslyckande har som framgått sin grund i ekonomisk teori och avser någon form av ”misslyckande” där efterfrågan och utbud av en vara eller tjänst inte kan regleras genom vanliga prismekanismer. Begreppet kan tolkas enligt följande:

> Termen ”marknadsmisslyckande” är egentligen för snäv – vad som avses är varje situation där det föreligger en konflikt mellan vad som är rationellt för den enskilde och vad som är kollektivt rationellt.[8]

Med en sådan något bredare utgångspunkt kan flera av de observationer och brister som utredningen identifierat i nuvarande alarmeringssystem analyseras.

Kollektiv nyttighet

En väl fungerande och effektiv alarmeringstjänst i samhället, som innebär att medborgarna känner trygga och säkra och har förtroende för att det går att få hjälp i en nödsituation, kan sägas utgöra ett slags kollektiv nyttighet. En jämförelse kan göras med sådana verksamheter där draget av kollektiv nyttighet är utpräglat, t.ex. rättsväsende, totalförsvar och vissa delar av infrastrukturen.

Till skillnad från en privat vara eller tjänst kan en kollektiv vara eller tjänst inte prissättas på en marknad, eftersom konsumtionen av varan eller tjänsten inte kan avgränsas till en person. Om en kollektiv vara eller tjänst ska styras och skötas på marknadsmässiga villkor finns därför risk för att produktionen blir för låg eller underdimensionerad i förhållande till behovet som samhället och dess medborgare som helhet kan bedömas efterfråga.

Ett annat problem när det gäller kollektiva nyttigheter är ”fripassagerare”, dvs. att en enskild aktör kan låta andra bära finansieringsbördan. I dagens system för alarmeringstjänster märks sådana tendenser. Enskilda aktörer kan välja att utveckla egna lösningar för larmhantering, och inte längre vilja vara del av och medfinansiera ett gemensamt system, samtidigt som man indirekt utnyttjar det gemensamma systemets samverkanslogistik och redundans.

Negativa externa effekter

En negativ extern effekt innebär att en aktivitet ger negativa sidoeffekter på en annan aktivitet. I fallet med alarmering kan observeras att det finns tendenser till att vissa aktörer väljer egna lösningar för larmbehandling, rutiner och beslutsstöd, som kan påverka övriga aktörer negativt genom att samverkan försvåras.

[8] Motiv för offentliga åtaganden, Finansdepartementet, Ds 1994:53 (s. 12).

Tydligast är detta för närvarande inom ambulanssjukvården, där några landsting vill utveckla egna lösningar för ambulansprioritering utifrån ett strikt sjukvårdslogistiskt perspektiv, och där samverkan med närliggande aktörer (bl.a. räddningstjänst) kan påverkas negativt. En situation där ännu flera särskilda lösningar eller externa aktörer etableras kan (om inte gemensamma krav eller regler etableras) ge upphov till samordningsproblem i larmkedjan med negativa konsekvenser för medborgare, räddningsinsatsernas effektivitet och i slutändan, medborgarnas säkerhet och trygghet.

Andra motiv för korrigeringar

Det finns även andra förhållanden som kan motivera någon form av offentligt ingripande eller korrigering. Ett motiv kan vara att säkerställa viss form av *likvärdighet* för alla medborgare när det gäller vissa tjänster eller service i samhället. Detta var exempelvis ett grundläggande motiv när SOS-tjänsten ursprungligen infördes, och berörs också i utredningens direktiv, där det talas om ”de enskildas säkra och lika rätt att komma i kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation”.[9]

Som redovisat tidigare i betänkandet visar utredningens kartläggning att det finns skillnader i rutiner och behandling av olika larm. Det finns olikheter i förutsättningar och resurser mellan kommuner och landsting i glesbygd respektive tätorter. Exempelvis är förutsättningarna för etablering av privata aktörer stora mellan glesbygd, landsbygd och storstadsregioner. Om alarmeringstjänster skulle utföras enbart av privata aktörer finns en risk att etableringen skulle bli ojämn över landet som helhet. Sannolikt skulle etableringen vara god i storstadsområden och tätorter med hög befolkningstäthet och lägre eller obefintlig i glesbygdsområden i mer perifera delar av landet.

En annan faktor som kan motivera ett offentligt ingripande är förhållanden som gäller *säkerhet, redundans och robusthet.* Kostnaderna för en heltäckande och gemensam infrastruktur för alarmeringstjänster (teknik, logistik, etc.) med hög säkerhet och robusthet är höga och kan vara svåra att motivera och finansiera utifrån strikt företagsekonomiska utgångspunkter. En finansiering på marknadsmässiga villkor (privat leverantör) riskerar att leda till en lägre nivå på säkerhet, robusthet och redundans än önskvärt.

[9] Dir. 2011:106, s. 5.

Det finns vidare ett säkerhetsperspektiv på att tillgänglighet och tillgång till effektiva alarmeringstjänster har en jämn fördelning över landet. Det kan därför finnas skäl för att det offentliga eller statens åtagande omfattar vissa delar av sådan infrastruktur, vars syfte ytterst är att skydda medborgarna.

10.7 Styrmedel

Om ett offentligt och/eller statligt åtagande kan motiveras, behöver det ytterligare bedömas på vilken ambitionsnivå och med vilka styrmedel som åtagandet ska skötas.[10]

Ett statligt åtagande kan utövas på flera sätt, och att välja lämpligt styrmedel är ett viktigt övervägande. I förhållande till de mål som finns uppställda (t.ex. i utredningens direktiv) kan flera alternativ finnas, här nedan i skala från låg nivå på styrning till fullt verksamhetsansvar:

- Övervakning: Staten, eller annan offentlig aktör, följer utvecklingen och rapporterar eventuella problem.
- Reglering: Regler för verksamheten läggs fast i lag eller annan författning eller genom riktlinjer. Regleringen kan avse grundläggande krav på verksamhetens utförande, kompetens, teknik, rapportering, m.m. Efterlevnaden av reglerna kontrolleras genom uppföljning, tillsyn och kontroll.
- Ekonomiska styrmedel: Staten kan genom ekonomiska bidrag subventionera verksamhet som inte är företagsekonomiskt lönsam. Tjänster eller åtaganden kan regleras genom avtal.
- Egen drift: Övervägs om tjänsten bedöms vara av sådan karaktär att endast statlig/offentlig drift är lämplig. Motiv kan vara att det finns särskilda skäl för hög nivå av kontroll och styrning, t.ex. av säkerhetspolitiska skäl.

När det gäller alarmeringstjänsten och de brister eller problem som observerats kan konstateras att någon form av intervention behövs, utöver att som i dag endast följa utvecklingen. En *miniminivå* är sannolikt att lägga fast gemensamma regler i lag som blir giltig för

[10] Det finns dock teoretiskt möjligheten att konstatera att problem eller brister finns inom en verksamhet, men att de inte är angelägna att korrigera. Här förutsätts dock att behovet av korrigeringar har bedömts positivt.

alla aktörer. I detta kan även ingå att lägga fast tekniska krav för nya aktörer, krav på kompetens, säkerhet, m.m. Regeringen kan därefter utse en myndighet som får i uppgift att utöva tillsyn för att säkerställa att aktörerna följer kraven och att verksamheten fungerar effektivt och ändamålsenligt.

Härutöver kan det övervägas om staten bör säkerställa vissa *grundfunktioner* i systemet. Ett exempel är nuvarande 112-tjänst, som utgör en samlad mottagning och förmedling av nödlarm på 112. En gemensam infrastruktur för information och kommunikation i larmbehandling och utförande av alarmeringstjänster kan också bedömas vara en grundläggande förutsättning som kan behöva säkerställas av staten. Motivet kan vara höga krav på robusthet och säkerhet, med koppling till nationell säkerhet eller annan närliggande statlig verksamhet.

Slutligen kan staten välja att ta ansvar för hela alarmeringssystemet, innebärande att verksamheten drivs i statlig regi, med eller utan medfinansiering från andra huvudmän.

I bedömningen av utformningen av ett statligt åtagande ingår också att bedöma styrningens närmare utformning, lämplig verksamhetsform och finansiering.

10.8 Prövning av det statliga ägandet

Prövning av statens motiv för att äga bolag ska enligt direktiven göras i enlighet med de kriterier som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007.[11]

Som allmän utgångspunkt anges i proposition att det statliga ägandet av företag bör minska. På sikt bör staten kvarstå som ägare endast då tungt vägande skäl talar för detta. Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt.

Ett fortsatt statligt ägande kan dock enligt bedömningen vara motiverat om det föreligger särskilda förhållanden. Regeringen redovisar att en genomgång ska göras av statligt ägda företag där argument för och emot ett fortsatt statligt ägande ska prövas.

De motiv eller särskilda skäl som enligt propositionen ska ligga till grund för en sådan prövning är följande:

[11] Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 24, Näringsliv, avsnitt 3.13.1 (s. 58-59).

- *Särskilda nationella intressen*, som bedöms vara svåra att hantera utan ett statligt inflytande. Som exempel nämns LKAB och Vattenfall.
- *Särskilda samhällsåtagande*, som kan röra särskilda åtaganden för hela eller delar av bolagets verksamhet som beslutats av riksdag eller regering.
- *Marknad och konkurrensförhållanden*, kan innefatta en bedömning om huruvida en utförsäljning skulle försämra konkurrensen på en marknad.
- *Sysselsättning och tillväxt*, rör förhållanden där ett minskat statligt ägande skulle negativt påverka dessa faktorer.

De bedömningskriterier som gäller nationellt intresse och samhällsåtaganden kan sägas sammanfalla med den analys och prövning av det offentliga åtagandet som utredningen redovisat ovan. När det gäller frågan om det föreligger ett *nationellt intresse* kan konstateras att alarmeringsförhållandena har ett tydligt samband med samhällsskydd och beredskap och att det därför finns motiv för ett statligt inflytande eller direkta åtaganden.

Det kan vidare konstateras att *samhällsåtagandet* är tydligt uttryckt genom alarmeringsavtalet mellan staten och bolaget, som reglerar SOS Alarms allmänna åtaganden avseende 112-tjänsten. Som ersättning för kostnader för utförandet av samhällsuppdraget utgår särskild ersättning till bolaget. Alarmeringsavtal reglerar även SOS Alarms åtaganden i samhällets krisberedskap.

Alarmering av kommunal räddningstjänst och ambulans är inte lika tydligt avgränsat som ett samhällsåtagande, vilket är förklaringen till att kommuner och landsting i dag gör olika tolkningar av huruvida dessa tjänster ska kunna upphandlas på marknad eller ej. Genom att 112-tjänsten och den efterkommande alarmeringen är så nära sammankopplade kan det dock hävdas att det finns ett tydligt samhällsåtagande – eller nationellt intresse – av att säkerställa att sambanden, dvs. larmbehandlingen som helhet, fungerar säkert och effektivt.

Analysen av nationellt intresse, samhällsåtagande samt motiv för offentligt åtagande ger sammantaget indikation på att det finns verksamheter i SOS Alarm som utgör särskilda motiv för ett offentligt och statligt inflytande, och att dessa utgörs av den alarmering som består av 112-tjänsten, alarmeringstjänsterna och

krisberedskap. De kommersiella säkerhets- och jourtjänsterna kan inte på samma sätt knytas till ett samhällsåtagande, även om det kan finnas fördelar med samordning mellan vissa tjänster ur ett praktiskt perspektiv.

När det gäller konkurrensförhållanden visar utredningens kartläggning att SOS Alarms kommersiella larmtjänster inom området säkerhets- och jourtjänster är konkurrensutsatt i dag och att det finns en väl fungerande konkurrens. Mot denna bakgrund kan det sättas i fråga om ett offentligt ägt bolag ska fungera som marknadsaktör inom detta segment av larmtjänster. Det skulle därför kunna övervägas om denna del av bolagets verksamhet skulle kunna avyttras.

Vad gäller motiv som sysselsättning och tillväxt torde inte dessa parametrar vara avhängigt ett statligt inflytande i ägarform. Oavsett vilken utförare som ansvarar för alarmeringstjänster behöver dessa tjänster utföras.

10.9 Alternativa modeller för organisering av en alarmeringsfunktion

Med utgångspunkt i de krav och kriterier som ställts upp för en alarmeringstjänst kan några alternativa modeller skisseras och värderas.

Modell 1: Endast 112-tjänst

Modellen innebär att statens åtagande avgränsas till nuvarande 112-tjänst, dvs. att säkerställa en samlad mottagning av larm på 112-numret. Staten kan välja att upphandla tjänsten av en eller flera aktörer, eller utföra verksamheten i egen drift, t.ex. genom att låta en statlig myndighet utföra uppgiften. Om verksamheten begränsas till enbart 112-mottagning kan verksamheten med den teknik som finns i dag sannolikt bedrivas i ett fåtal larmcentraler, cirka 2–3 totalt i landet beroende på krav på redundans eller samverkan. Larmcentralernas verksamhet blir i princip en call-center-verksamhet, bemannad med operatörer med erforderlig utbildning och kompetens för uppgifterna.

Modellen innebär en relativt begränsad roll för staten. I stället förutsätts kommuner och landsting m.fl. aktörer att ta ansvar för

ytterligare samordning i larmkedjan. Utan kompletterande styrmedel kan det i en sådan ordning ifrågasättas om de mål och krav som formulerats i utredningens direktiv kan uppnås.

En utvecklad modell skulle därför kunna omfatta även ett gemensamt regelverk för alarmeringstjänster. Sådana regler kan röra verksamhetens organisering, krav på samordning, tekniska och verksamhetsmässiga krav, kompetens, informationshantering, säkerhet och redundans. För att övervaka att regler följs och att verksamheten fungerar säkert och effektivt behöver staten säkerställa en väl fungerande tillsyn och uppföljning över verksamheten. Staten kan också ta initiativ för att säkerställa gemensam infrastruktur och teknik som stärker förutsättningarna för en säker och samordnad alarmering. En utvecklad modell med statlig 112-funktion kan även ges uppgifter inom krisberedskapsområdet, t.ex. varnings- och informationstjänster till allmänhet och myndigheter.

Modellen är enkel och innebär relativt begränsade kostnader. Den ger förutsättningar för räddningsansvariga myndigheter att själva utforma sin verksamhet, och kan också ge ökat utrymme för privata aktörer. Under förutsättning att en effektiv och systematisk tillsyn och kontroll bedrivs, kompletterat med regelbundna översyner eller tematiska utvärderingar, kan staten tillgodose behovet av information och underlag för att bedöma systemets funktion och effektivitet/effekt.

Nackdelen, eller svagheten, i modellen är att en heltäckande uppföljning och tillsyn kan vara svår att utöva. Alarmeringstjänsterna är horisontella till sin natur, vilket ställer krav på samordning mellan flera tillsynsansvariga myndigheter. Sammantaget kan modellen kanske inte fullt ut garantera en tillräcklig kontroll över verksamheten för att säkerställa en säker och effektiv alarmering.

Modell 2: Gemensamma larmcentraler för samverkan

För en starkare kontroll och inflytande kan en närmare samverkan och samlokalisering med ansvariga räddningsorgan och myndigheter vara en lösning. Staten skulle utöver 112-tjänsten kunna ta ansvar för att skapa förutsättningar för samverkan mellan olika funktioner och aktörer i larmkedjan. Samlokalisering eller nära samverkan kan knytas till större centraler som också kan fungera

som ledningscentraler regionalt med kapacitet för normalberedskap och större och allvarligare händelser eller kriser.

Staten skulle i denna typ av samverkan kunna ansvara för en samlad mottagning och inledande bedömning av larm. Ansvariga myndigheter och räddningsorgan har ledningsoperatörer på plats i larmcentralen som kan följa larmbehandling och börja förbereda/aktivera åtgärd. Uppgiften att larma ut och dirigera resurser kan skötas av räddningsorganens egna ledningsoperatörer på plats. För att säkerställa en snabb och effektiv samverkan måste krävas att ansvariga myndigheter och räddningsorgan förlägger sitt larm- och ledningsarbete som rör nödsituationer till de gemensamma larmcentralerna.

Olika former av samverkansmodeller prövas redan i dag på några platser i landet, t.ex. Östersund och planerad samverkanslösning i Stockholm. Gemensamt för pågående projekt är att aktörerna, som inkluderar SOS Alarm, polisen, räddningstjänst m.fl. betonar vikten av att samverka redan i larm- och ledningsfasen och på så sätt kunna aktivera snabba insatser. Samlokaliseringen och samarbetet i centralerna har också fördelen att insatser kan koordineras bättre och information spridas snabbare. Många lyfter även fram betydelsen av att ha samma former för samverkan i vardag och kris.

Samverkansmodellen kan bedömas ha fördelen att den nära följer gällande ansvarsförhållanden. Modellen ger utrymme för varje aktör att bedöma och hantera larm med utgångspunkt från sitt eget verksamhetsperspektiv. De modeller som prövats hittills bygger på frivillig samverkan. Om modellen ska tillämpas i större skala nationellt torde det finnas grund för en mer tvingande modell och tydlig reglering av ledning och styrning, ansvar och uppgifter för att säkerställa en långsiktigt stabil och hållbar lösning. I ett finansieringsperspektiv kan samverkansmodellen bygga på ett delat finansieringsansvar mellan offentliga aktörer. Staten kan dock antas behöva ta ansvar för grundläggande finansiering av viss teknik och infrastruktur.

Modell 3: Statlig alarmeringsmyndighet

En ytterligare modell är att staten tar över ansvaret för att samordna och utföra samtliga alarmeringstjänster. Staten får i det fallet ett helhetsansvar för larmbehandlingen från mottagning av

larm på 112, bedömning och prioritering samt utlarmning och dirigering av resurser. Motivet är att på så sätt samla ansvaret för en snabb, säker, effektiv larmbehandling. Ett samlat statligt ansvar kan också motiveras utifrån behovet att säkerställa en hög grad av enhetlighet i larmbehandlingens olika moment. Motiven för en helstatlig alarmeringstjänst kan också kopplas till nationell säkerhet och beredskap.

Ansvariga räddningsorgan och myndigheter är skyldiga att ansluta sig till och samordna sin alarmering till dessa statliga larmcentraler och den teknik och infrastruktur som tillhandahålls av myndigheten. Den statliga funktionen ansvarar för samordning, stöd och samordning till hjälporganen, teknik och utveckling av beslutsstöd samt för övervakning och uppföljning av larmtider, rutiner m.m. Räddningsorganen ansvarar dock liksom i nuläget för ledning och genomförande av insatser, utryckning.

Uppgiften att ansvara för alarmering läggs på ny eller befintlig statlig myndighet eller lämplig alternativ verksamhetsform. Genom att det statliga åtagandet är större i denna modell, där fler moment utförs av statligt anställda operatörer, blir verksamheten dyrare för staten än i modell 2 ovan. Samhällsekonomiskt sett kan modellen dock innebära effektivare resursutnyttjande genom att larmbehandlingen bedrivs mer samlat och koordinerat.

11 Överväganden och förslag

11.1 Inledning

Utredningens uppdrag har varit att se över samhällets alarmeringstjänst i syfte att säkerställa att den fungerar säkert, effektivt och ändamålsenligt. Med samhällets alarmeringstjänst avses den verksamhet som omfattar mottagning av larm på nödnummer 112 och vidare behandling av larmet i syfte att verkställa en räddningsinsats.

Sverige har haft en förhållandevis väl samordnad alarmering. Ett gemensamt nödnummer 112 (tidigare 90 000) och samordningen genom SOS Alarm har utgjort grunden för detta. Motiven för samordning har varit att säkerställa att den enskilde i en nödsituation enkelt kan slå larm och att möjliggöra effektiva räddningsinsatser.

Utredningens kartläggning visar dock att alarmeringssystemet blivit alltmer komplext och svåröverskådligt, som följd av de olika krav som utförarna ställer på larmtjänsterna. Utvecklingen visar också att flera kommuner och landsting vill upphandla alarmeringstjänster i konkurrens och kunna välja den utförare som bäst uppfyller kraven i den egna verksamheten. Ett alternativ som också övervägs är egen drift. Några landsting har redan avtal, eller planerar ingå avtal, med annan larmcentral för prioritering av vårdärenden och dirigering av ambulans. Samtidigt finns de kommuner och landsting som anser att den nuvarande ordningen fungerar väl.

Bedömningen är att en fortsatt utveckling i denna riktning riskerar leda till ett fragmentiserat alarmeringssystem. På sikt kan det innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa medborgarnas skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer. En svagt samordnad alarmeringskedja med flera självständiga aktörer kan också försämra samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser.

Utredningen gör bedömningen att de motiv som legat till grund för en samordning av alarmeringen i kommuner, landsting och staten har giltighet än i dag. Formerna för samordning och styrning behöver dock utvecklas med hänsyn till de förändringar som skett i samhället. Större vikt behöver läggas på alarmeringssystemets funktion och effektivitet som helhet, och på målet att säkerställa att den enskildes säkerhet, trygghet och tillit till samhällets räddningsresurser i en nödsituation.

11.2 En nationell alarmeringsfunktion

Förslag: En nationell alarmeringsfunktion inrättas med uppdrag att ansvara för alarmeringen för att säkerställa en säker, snabb och effektiv larmbehandling och en likvärdig tjänst i landet.

Skälen för utredningens förslag: Den nationella styrningen över alarmeringsförhållandena behöver stärkas för att säkerställa säkra, effektiva och likvärdiga alarmeringsförutsättningar i hela landet.
En säker och väl fungerande alarmering i nödsituationer kan anses vara ett grundläggande offentligt åtagande som ytterst handlar om medborgarnas säkerhet och trygghet i samhället. Endast staten kan förväntas ta det övergripande ansvaret för att säkerställa säkra och likvärdiga förhållanden i hela landet och en effektiv samverkan mellan olika aktörer i larmkedjan. Staten har också ett särskilt ansvar för förhållanden som rör den nationella samordningen och förmågan att hantera allvarliga händelser och kriser i fred och under höjd beredskap, där en väl samordnad alarmeringstjänst kan ha stor betydelse.

Ett ökat statligt åtagande inom alarmering ställer samtidigt krav på att verksamhetens omfattning och inriktning noga prövas. Statens ansvar och åtagande bör inte överskrida vad som kan bedömas vara nödvändigt för att säkerställa de nationella mål och utgångspunkter som redovisats ovan, dvs. medborgarnas och samhällets säkerhet och beredskap. Mot denna bakgrund föreslår utredningen avgränsningar av alarmeringsverksamheten omfattning och inriktning.

Alarmeringsfunktionens verksamhet ska i första hand ha inriktning på larm som avser nödsituationer som bedöms kräva omedelbara insatser på plats från samhällets räddnings- och hjälp-

resurser, ibland kallad ”blåljus”- verksamheten. Detta kan gälla allvarliga olyckor, livshotande sjukdomsfall, bränder eller andra allvarliga skador med risk för skador på egendom eller miljö.

Verksamheten ska omfatta all nödalarmering på 112 och övriga nödmeddelanden till kommunal och statlig räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polis. Larm som inte avser brådskande nödsituationer och inte kräver omgående insats ska i högre utsträckning kunna styras till andra mottagningsfunktioner eller tjänster som ansvariga räddningsorgan och myndigheter tillhandahåller. Som följd av denna renodling föreslås åtgärder för att tydliggöra att nödnummer 112 endast ska användas för brådskande nödsituationer, se vidare avsnitt 11.10.

Alarmeringsfunktionens verksamhet ska inte innefatta sådana larm- och säkerhetstjänster där det finns en väl fungerande marknad med konkurrerande företag. Till sådana larm räknas olika former av säkerhets- och jourtjänster, personlarm m.m. som SOS Alarm i dag utför i enlighet med uppdrag och avtal med kommuner och landsting men även privata kunder. En särskild fråga gäller automatiska brandlarm, som i dag hanteras på samma sätt som ett inkommande larm på 112 om brand. Utredningen anser att vissa allmänna inrättningar såsom t.ex. äldreboenden, sjukhus och skolor bör ha automatiska brandlarm kopplade till alarmeringsfunktionen. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen om skydd mot olyckor.

En viktig utgångspunkt är att alarmeringsfunktionen ska ha samma grundläggande ansvar och uppgifter när det gäller vardagshändelser såväl som vid allvarligare händelser eller kriser. Verksamheten behöver organiseras och dimensioneras för att ha sådan kapacitet och uthållighet. Genom ansvaret för larm på nödnummer 112 eller andra larmvägar kommer alarmeringsfunktionen alltid att ha en aktuell operativ lägesbild och resursöverblick över pågående händelser och insatser i samhället. Detta gör det naturligt att alarmeringsfunktionen också kan utföra vissa varnings- och informationstjänster som har samband med verksamheten.

Alarmeringsfunktionens verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att goda förutsättningar skapas för en nära samverkan med ansvariga myndigheter på lokal, regional och statlig nivå.

Verksamheten ska säkerställa att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar att få snabb och säker hjälp i en nödsituation. Det behöver säkerställas att personer med funktionshinder som till exempel döva, tal- eller hörselskadade eller personer med annan språklig bakgrund kan erbjudas snabb och säker larmbehandling.

11.3 Verksamhet och uppgifter

Förslag: Alarmeringsfunktionen ska ha uppgifter inom tre verksamhetsområden: alarmering, varning och information samt stöd och infrastruktur.

Skälen för utredningens förslag: Alarmeringsfunktionen ska ha uppgifter inom tre övergripande verksamhetsområden: alarmering, varning och information samt stöd och infrastruktur. Verksamhetsområdena beskrivs i det följande.

Alarmering

Alarmeringsfunktionen ska ansvara för att ta emot och bedöma larm på nödnummer 112 samt förmedla larmuppdrag till berörda räddningsorgan. Till skillnad från den nuvarande 112-tjänsten ska den larmoperatör som tar emot larmet även göra en första bedömning av situationen, kategori, omfattning, räddningsbehov och prioritet för den aktuella händelsen. Larmoperatören ska även kunna göra en första bedömning av resursbehov och tillgängliga resurser för insatsen innan åtgärd beslutas och larmuppdrag vidareförmedlas till ansvarigt eller ansvariga räddningsorgan.

Genom att en första bedömning av händelsens prioritet, räddningsbehov och resurser görs i tidigt skede av larmbehandlingen kan en snabb första respons säkerställas i mycket brådskande och akuta nödsituationer, t.ex. vid livshotande sjukdomstillstånd, allvarliga olyckor, m.m. Vid mer omfattande händelser, t.ex. större bränder eller andra olyckor som kräver flera räddningsorgans insatser kan en samlad utlarmning och koordinering av räddningsresurser göras tidigt i processen.

Förändringen syftar även till en renodling av roller och uppgifter i larmbehandlingen. I nuläget finns ett upprepningsmoment där larm som ska vidarekopplas till annan lednings- eller räddningscentral, t.ex. för statlig räddningstjänst eller polis, bedöms av flera larmoperatörer. Om den mottagande almeringsfunktionen i stället kan göra en första grov ”sortering” av inkommande larm kan räddningsorganen avlastas denna uppgift i larmbehandlingen. Deras resurser kan då inriktas på ledningsuppgifter inför en insats. En sådan renodling av roller och ansvar i larmbehandlingen bör kunna

bidra till ett effektivt samlat resursutnyttjande av samhällets räddningsresurser.

Som tidigare framgick är en samlad mottagning av alla larm av vikt för en koordinerad larmbehandling. Alarmeringsfunktionen ska därför ansvara för all mottagning av larm på såväl nödnummer 112 som andra former av meddelanden. Nödanrop som inkommer via andra kanaler (t.ex. sjöfartens VHF) ska på lämpligt sätt koordineras med alarmeringsfunktionens larmcentraler för att säkerställa en samlad lägesbild över pågående insatser.

Varning och information

Alarmeringsfunktionen ska på uppdrag av räddningsorgan och ansvariga myndigheter kunna utföra informations- och varningstjänster i samband med allvarliga händelser, störningar eller kriser i samhället. Sådana tjänster har ett nära samband med alarmeringsverksamheten och den teknik och kompetens som ska finnas i verksamheten, vilket talar för att det finns synergier vid en samordning. Exempel på sådana tjänster är varningsmeddelanden till allmänheten. Även information till myndigheter så som larmning av myndigheternas tjänstemän i beredskap (TiB). I samband med sådana störningar eller kriser ska alarmeringsfunktionen även ha förmåga att kunna stödja räddningsorganens och myndigheternas verksamhet med t.ex. lägesbilder, resursöverblick, logistik och kommunikation.

Stöd och infrastruktur

I samband med alarmering och genomförande av insatser ska alarmeringsfunktionen kunna erbjuda stöd till räddningsorganens verksamhet. I fråga om alarmering kan räddningsorganen ha olika behov av kompletterande tjänster. Tjänsterna handlar om stöd vid överblick av tillgängliga resurser, stöd till information och kommunikation, annan logistik som kartstöd, m.m. Alarmeringsfunktionen ska kunna utgöra en gemensam sambandsfunktion och stöd i alarmering och genomförande av insatser. Detta kan gälla stöd till logistik, information och kommunikation mellan räddningsorganen och även framtagandet av gemensamma lägesbilder och resursöverblick. Gemensam teknik för information,

ärendehantering och kommunikation mellan olika aktörer är en viktig förutsättning för en samordnad larmbehandling. Dessa frågor behandlas i senare avsnitt 11.8. En viktig utvecklingsfråga är också att förenhetliga och harmonisera beslutsstöd och rutiner för larmbehandlingen.

Alarmeringsfunktionen ska ansvara för samlad uppföljning och utveckling av larmrutiner. En viktig uppgift blir att utveckla system för att samlat mäta tidsåtgången för larmbehandlingen, från det att ett larm inkommer till dess att resurser larmas ut. Syftet är att kunna identifiera rutiner i larmbehandlingen som kan medföra risker för förseningar eller avbrott i larmkedjan. Det är också angeläget att utveckla en modell för återföring av kunskaper och erfarenheter vid utryckningar som kan utgöra grunden för en lärande process och en kontinuerlig förbättring av larmbehandlingsrutiner.

Larmbehandlingen

Grundmodell för larmbehandlingen:

- Larmoperatören tar emot ett inkommande samtal på nödnummer 112 och genomför en intervju med den person som larmat för att identifiera situationen. Frågor ställs om vad som hänt, var händelsen har inträffat och vem som är drabbad samt kontaktuppgifter. Som stöd för intervju finns beslutsstöd och riktlinjer i larmcentralen.
- Så snart händelsen kan kategoriseras kan ansvarigt räddningsorgan kopplas in på medlyssning till intervjun. Vid behov ställs ytterligare frågor om händelsen, omständighet, m.m. Vid sjukdom ställs frågor om symtom med syfte att identifiera livshotande symtom.
- Om ärendet bedöms kräva en omgående räddningsinsats eller utryckning – ambulans, räddningstjänst – beslutar larmoperatören om utlarmning av resurser i enlighet med larmplaner m.fl. anvisningar. Utlarmning verkställs av dirigentoperatör i larmcentralen eller av operatör på räddningscentral eller motsvarande.

- Om ärendet inte bedöms kräva omgående räddningsinsats kan samtalet hänvisas eller av operatören vidarekopplas till lämplig mottagningsfunktion, t.ex. sjukvårdsrådgivning, lämpligt informationsnummer (t.ex. 113 13, 114 14) eller annan mottagande funktion hos respektive räddningsorgan.
- Om ärendet inte kan bedömas direkt av larmoperatören eller kräver rådgivning med sakkompetens, t.ex. medicinsk kompetens, kan operatören koppla in en sådan funktion för att få stöd i bedömningen.

Som huvudprincip ska gälla att den larmoperatör som tar emot nödsamtalet normalt håller i hela larmbehandlingen. Motivet är att den hjälpsökande i en pressande akut nödsituation inte ska behöva framföra sitt ärende flera gånger eller bli överkopplad mellan flera operatörer. Det ska också vara larmoperatören som normalt tar beslut om åtgärd, dvs. om utlarmning eller någon form av vidarekoppling. Vidarekopplingar sker endast då ärendet inte är brådskande eller kräver annan bedömning eller åtgärd. En viktig princip är vidare att alarmeringsfunktionen ska kunna följa ett larmärende fram till platsen för händelsen.

Flera förutsättningar behöver vara uppfyllda för att denna form av larmbehandlingsmodell ska fungera effektivt och säkert. De larmoperatörer som tar emot och bedömer inkommande larmen behöver ha hög generell kompetens, god sakkunskap inom olika räddningsområden och professionell metodik och träning i att utföra intervjuer som på rätt sätt gör att viktig information kan erhållas under intervjun för att identifiera bedöma räddningsbehov och prioritet. I ett senare avsnitt föreslår utredningen en särskild yrkesutbildning för larmoperatörer vid larmcentralerna (avsnitt 11.9). Larmoperatörerna måste också ha tillgång till moderna och effektiva beslutsstöd som grund för arbetet. Slutligen krävs för ett effektivt samarbete med räddningsorgan och ansvariga myndigheter tillgång till en gemensam teknisk plattform som möjliggör en effektiv och parallell samverkan mellan larm och ledningsfaserna. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 11.8.

11.4 En statlig alarmeringsmyndighet

Förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform. Myndigheten föreslås få namnet Alarmeringsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag: Den nationella alarmeringsfunktionen ska ha ett övergripande ansvar för att säkerställa en säker, effektiv och likvärdig mottagning och behandling av larm på nödnummer 112 i hela landet. Verksamheten föreslås bedrivas i myndighetsform. Skälen är följande.

Utredningens prövning av det offentliga och statliga åtagandet (kapitel 10) ger vid handen att alarmering i nödsituationer är att betrakta som en grundläggande samhällsviktig tjänst för att säkra medborgarnas trygghet och säkerhet. Sådan verksamhet bör enligt utredningens mening inte vara föremål för konkurrens på en öppen marknad och bör inte heller bedrivas på affärsmässiga villkor. Bedömningen är vidare att den övergripande samordningen av alarmeringen, med syfte att säkerställa en snabb, säker och effektiv larmbehandling i hela landet, bör vara en statlig uppgift.

Med denna utgångspunkt är myndighetsformen enligt utredningens mening den lämpligaste verksamhetsformen. Bedömningen ligger också i linje med den allmänna utgångspunkten att statlig verksamhet i huvudsak ska bedrivas i myndighetsform. En statlig förvaltningsmyndighet är en del av staten och den statliga förvaltningen vilket ger tydliga ramar och regler för riksdagens och regeringens styrning, uppföljning och granskning av verksamheten. Myndighetsformen tillgodoser vidare kraven på offentlighet och medger insyn i verksamheten, och gör att verksamheten kommer att omfattas av de regelverk som finns i form av förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vidare underlättas samverkan med andra myndigheter som har uppgifter inom ramen för samhällets krisberedskap om alarmeringsverksamheten bedrivs i myndighetsform och omfattas av samma regelverk som andra myndigheter, bl.a. förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Bedömningen är även att informationsdelning och kommunikation kan utvecklas om sådana samarbeten inte behöver ha formen av avtal eller affärsförbindelser.

Utredningen har även prövat alternativet att verksamheten fortsatt bedrivs i aktiebolagsform. Erfarenheter av den nuvarande ordningen med alarmering i bolagsform visar både positiva och negativa aspekter. Fördelarna har bestått i att verksamheten har kunnat bedrivas kostnadseffektivt. Överskotten från de kommersiella larm- och säkerhetstjänsterna har bidragit till att ägarna kunnat hålla nere sina kostnader för verksamheten. Bolagsformen kan också bidra till större flexibilitet i verksamheten, vilket SOS Alarms snabba införande av nya tjänster visar, t.ex. informationsnumret 113 13. Svagheter eller problem har gällt styrning och finansiering av verksamheten. Styrningen har blivit otydlig genom att staten, liksom kommuner och landsting, har haft dubbla roller som både ägare och kunder. Aktiebolagsformen innebär formellt sett andra förutsättningar för styrning än en statlig myndighet, främst genom att styrelser har ett självständigt ansvar för verksamheten. Slutligen finns en generell problematik kring statens roll som ägare av företag som delvis agerar på marknader i konkurrens med andra företag. Om verksamheten skulle bedrivas i aktiebolagsform, torde det vara lämpligt att komplettera styrningen med vissa grundläggande regler och krav på verksamheten i lag.

Sammantaget bedömer utredningen att myndighetsformen bättre kan säkerställa långsiktigt stabila förutsättningar och finansiering av den alarmeringsverksamhet som föreslås. Den utgör också en bättre grund för samverkan med andra myndigheter på central, regional och lokal nivå i samhället. Samarbetet bedöms kunna underlättas och stärkas genom att verksamheten drivs i en offentligrättslig form som ger förutsättningar för öppenhet och samarbete.

Utredningen har övervägt alternativet att lägga ansvaret för alarmeringen på en befintlig myndighet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, är den myndighet som har övervägts på grund av det övergripande ansvar som myndigheten har för samordning av samhällets säkerhet, skydd mot olyckor samt krisberedskap. Synergieffekter kan därför förutses inom flera områden. Ett inordnande av alarmeringsverksamheten i MSB skulle också kunna ge lägre kostnader för förvaltning och administration.

Utredningen bedömer trots detta att samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap bäst gynnas av det förslag som utredningen lägger fram.

Ledning och organisation

Myndigheten föreslås bli en enrådighetsmyndighet och ledas av en generaldirektör. Denna ledningsform bedöms bäst passa den aktuella verksamheten. För insyn och samråd i strategiska frågor bör myndigheten ha ett insynsråd.

Myndighetens organisation ska bestå av en central funktion för ledning och stöd samt en operativ organisation bestående av regionala larmcentraler, se vidare avsnitt 11.7.

Rapportering

Regeringen behöver i styrningen av myndighetens verksamhet säkerställa formerna för en årlig rapportering av verksamhetens genomförande. I likhet med den verksamhetsrapport om 112-tjänsten som SOS Alarm AB i dag lämnar till Regeringskansliet, i enlighet med alarmeringsavtalet, bör rapporteringen innehålla statistik över larmtrafiken på nödnummer 112 och fördelning av larm på olika kategorier av händelser och räddningsinsatser. Det behövs därutöver en redovisning och jämförelse av larmbehandlingstider för olika typer av larm och räddningsorgan samt kvalitetsindikatorer. Regeringen behöver också säkerställa att den får information om hur formerna för samverkan med berörda myndigheter och aktörer utvecklas.

11.5 Former för samverkan

Bedömning: Alarmeringsmyndigheten bör utveckla lämpliga former för samråd och samverkan med ansvariga myndigheter och räddningsorgan.

Skälen för utredningens bedömning: I den hittillsvarande modellen med SOS Alarm som samordnande bolag har kommuner och landsting haft inflytande över verksamheten dels som ägare och genom representanter i SOS Alarms styrelse, dels genom rollen som kund i förhandlingar om tjänster. Förslaget om en statlig alarmeringsmyndighet innebär att formerna för kommuner och landsting att påverka alarmeringsförhållandena kommer att förändras. Mot denna bakgrund behöver andra former för samråd

och utveckling med berörda räddningsorgan och dess huvudmän på lokal, regional och central nivå utvecklas.

Samverkan i larmbehandlingen

För att säkerställa en effektiv samverkan behövs ett arbetssätt där räddningsorganen tidigt får information om och kan följa larmbehandlingen. Genom tidig information kan räddningsorganen förbereda sin egen insats, dimensionering, m.m. Räddningsorganen kan också stödja larmoperatören i larmbehandlingen, genom kompletterande frågor, begäran om mer information m.m.

Alarmeringsmyndigheten ska som framgår av avsnitt 11.3 kunna erbjuda flera former av stöd och infrastruktur till räddningsorganen. Förslaget om utvecklingen av en gemensam teknisk plattform som stöd för räddningsorgans alarmering och samverkan kan ses som en form av gemensamt stöd, se avsnitt 11.8.

Gemensam lokalisering ökar förutsättningar för samverkan

Möjligheten till samverkan kan stärkas ytterligare om räddningsorganen erbjuds ha egen ledningspersonal och arbetsplatser i larmcentralerna. Detta kan gälla ledningsbefäl inom kommunal räddningstjänst och motsvarande ledningsfunktion hos hälso- och sjukvården. Särskild kompetens och personal från räddningsorgan och myndigheter kommer också att behövas vid larmcentralerna. Utformningen av detta kan utgå från etablerade system med sambandspersoner i ledningscentraler. Olika former av samlokalisering bör prövas.

Samrådsformer

Lämpliga samrådsformer behöver utvecklas mellan Alarmeringsmyndigheten samt ansvariga myndigheter och hjälporganen på central, regional och lokal nivå. I den modell som utvecklats i Finland (jfr kapitel 6) finns en samrådsgrupp på nationell nivå ledd av generaldirektör och chefer för Nödcentralsverket för övergripande strategisk styrning av verksamhet och samarbete. På regional nivå finns samrådsgrupper med regionala företrädare med inriktning på mer operativa frågor.

En liknande struktur behöver sannolikt finnas i en svensk modell med statliga larmcentraler. Syftet bör vara att kunna lägga fast och förankra rutiner för mer enhetliga modeller för alarmeringen som samtidigt tar hänsyn till räddningsorganens operativa arbete och ansvar och regionala förutsättningar och förhållanden. Andra uppgifter kan vara att följa upp händelser, fastställa avvikelser och besluta om korrigeringar. Samrådsgrupper på regional nivå kan också tjäna till att ge lokala och regionala företrädare insyn i verksamheten vid alarmeringsmyndighetens larmcentraler.

11.6 Närmare om Alarmeringsmyndighetens roll inom krisberedskap

Förslag: Alarmeringsmyndigheten ska ha samma ansvar och uppgifter i vardag som i kris.

Skälen för utredningens förslag: Sambanden mellan alarmering under normalförhållanden och alarmering i samband med allvarliga händelser eller kriser är flera. Gemensamt är att ett larm inkommer och att informationen tas emot och bedöms. Det som allmänt skiljer en allvarlig händelse från en normalhändelse från eller kris är följande:

- händelsen avviker från det normala,
- drabbar fler individer och stora delar av samhället,
- kan hota samhällets grundläggande värden och funktioner och
- kräver insatser från flera aktörer i samhället.

Gränsen mellan en normalhändelse – ”vardagshändelse” – och en allvarlig händelse eller kris är dock inte entydig. Ett larm om en händelse kan vid första bedömningen ge intryck av att vara av begränsad omfattning. En senare bedömning, t.ex. när räddningsresurser är på plats eller om flera larm inkommer om samma händelser, kan dock ge vid handen att händelsen är av större omfattning eller har drabbat många personer. Förmågan att hantera en händelse som eskalerar eller får större implikationer än

inledningsvis bedömts är en central utgångspunkt för samhällets beredskap.

Den föreslagna Alarmeringsmyndigheten kommer därför att ha en viktig roll i samhällets krisberedskap och förmåga till krishantering. Erfarenheterna visar att de larm som inkommer på nödnummer 112 kan ge värdefull information om och tidig indikation på störningar i samhället. Sådan information kan utgöras av tidiga varningar till flera berörda myndigheter utöver den vanliga kretsen av ansvariga hjälp- och räddningsorgan, men också till andra aktörer i samhället.[1] Dessa samband och behovet av tidig information har uppmärksammats allt mer och fått genomslag när det gäller utvecklingen av SOS Alarms uppgifter inom krisberedskapsområdet. Sedan 2008 har SOS Alarm fått nya uppgifter och utvecklat samarbetet med flera myndigheter. En särskild krisberedskapsfunktion (KBX) har inrättats med uppgift att dygnet runt övervaka 112-trafiken och vid behov informera ansvariga myndigheter om händelser.

Alarmeringsmyndigheten ska ha samma ansvar och uppgifter när det gäller vardagshändelser som i kris. Alarmeringsmyndigheten och de regionala larmcentralerna ska ha kapacitet och dimensioneras för att klara att utföra alarmeringstjänster även i krislägen med pressade förhållanden eller störningar i samhället. Myndigheten ska vidare liksom SOS Alarm i dag förmedla informations- och varningstjänster på uppdrag av ansvariga myndigheter och ska också på kunna ge stöd till hjälporganens och myndigheternas utförande av räddningsuppdrag vid större händelser. Myndigheten bör också dimensioneras så att förutsättningar skapas för samverkan mellan myndigheter och räddningsorgan.

Den föreslagna myndighetens ansvar och uppgifter måste tydligt avgränsas i förhållande till de uppgifter och det övergripande samordningsansvar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har i fråga om samordning och stöd till myndigheter och olika aktörer i samhället vid olyckor och kriser. I detta ansvar ingår att se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna, samordna information till allmänhet och media, samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

[1] Fr. o. m. den 1 januari 2013 har i Försvarsmakten inrättats regionala staber för samverkan med det civila samhället.

11.7 Organisation

Förslag: Alarmeringsmyndigheten ska ha en organisation bestående av en central enhet för ledning och gemensamt stöd samt regionala larmcentraler.

Skälen för utredningens förslag: Flera skäl talar enligt utredningens bedömning för att koncentrera verksamheten till färre och större centraler. Det främsta skälet är kravet att snabbt kunna besvara, bedöma och åtgärda inkommande nödanrop på 112 och initiera snabba räddnings- och hjälpinsatser. En koncentration av resurser till färre och större enheter ger ett effektivare samlat resursutnyttjande än om resurser sprids ut på mindre enheter. Bemanningen blir jämnare och effektivare om den samordnas och koncentreras till större centraler. Vidare kan ojämnheter i belastning jämnas ut. En annan fördel med större centraler är att operatörerna ges möjlighet att bygga upp bredare kunskap och erfarenheter av händelser som inträffar mera sällan. Dessa mål har också varit vägledande för de förändringar som nyligen har genomförts inom SOS Alarm med syfte att minska antalet centraler från 18 till 15 centraler.

Utredningens förslag att Alarmeringsmyndigheten ska klara att upprätthålla verksamhet med god funktionalitet och tillgänglighet även vid allvarliga händelser, störningar och kriser i samhället medför också att särskilda krav på dimensionering av personal, lokaler och säkerhet behöver anpassas även till dessa krav.

Generellt kan utredningen konstatera att flera länder genomfört förändringar som innebär en koncentration till färre och större larmcentraler. Detta gäller till exempel Finland som 2001 införde ett system med statliga nödcentraler med samlat ansvar för all nödalarmering (jfr kap. 6). Erfarenheterna från den ytterligare minskning av antalet centraler som gjorts under senare år har visar att en struktur med färre centraler underlättar en harmonisering av arbetsprocesser och rutiner, vilket stöder målet om en likvärdig service till alla medborgare i landet. Danmark har också genomfört en genomgripande reform innebärande en reducering till sammantaget tre larmcentraler. Även i andra länder i Europa genomförs förändringar i riktning mot färre larmcentraler.

Larmcentralerna

Utredningen bedömer att antalet centraler bör kunna minska till 5–7 centraler. En sådan struktur möjliggör ändamålsenliga effektiviseringar i verksamheten utan att medföra risker i sårbarhet och redundans. Den regionala indelningen och sätesorter för larmcentralerna behöver göras med utgångspunkt i de samverkansytor som myndigheten kommer att ha i den operativa verksamheten. Detta gäller samverkan med ansvariga myndigheter och räddningsorgan på såväl statlig nivå som på regional och lokal nivå. På regional nivå gäller detta kommuner och landsting och eventuella samverkansstrukturer i regioner m.m.

Larmcentralerna bör ha ett modernt arbetssätt och en metodik som främjar kortare svarstider, effektiv larmbehandling och snabb åtgärd då larmet gäller en nödsituation. Arbetsfördelningen i larmcentralen fördelas på ett främre och bakre led av larmoperatörer, mellan vilka larmärendena överflyttas. Det främre ledet av larmoperatörer tjänstgör som larmmottagare, dvs. tar emot och bedömer nödsamtal enligt den modell som redovisas i avsnitt 11.3. Så snart dessa larmoperatörer beslutat om åtgärd övertar det bakre ledet av dirigentoperatörer som verkställer larmet och dirigerar resurser fram till platsen för händelsen. Dessa dirigentoperatörer utgör också ett slags sambandsfunktion och håller kontakt med räddningsorganens ledningsfunktioner på plats i larmcentralen eller ute i fält. Vidare ska larmcentralerna kunna fungera som regional bas för samordning vid större händelser och ha utrymme för aktörer att arbeta i centralen.

Regionala ledningsplatser

Länsstyrelserna har idag ansvar för de regionala ledningsplatser som ska ge förutsättningar för länsstyrelsernas förmåga att kunna upprätta en ledningsfunktion för bl. a samordning och information.[2] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för att driva och förvalta de regionala ledningsplatserna.

Genom den roll som Alarmeringsmyndigheten får för samverkan vid vardagshändelser, större olyckor och kriser bör det

[2] 53 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

kunna övervägas om inte en ökad samordning mellan de regionala ledningsplatserna och Alarmeringsmyndigheten kan vara ändamålsenlig. Inriktningen bör vara att strukturer för regional samverkan i kris och allvarliga händelser ska vara samma som för samverkan vid vardagshändelser. De regionala ledningsplatserna används relativt sällan men kräver samtidigt resurser för underhåll, drift och investeringar. På de orter där både Alarmeringsmyndighetens larmcentraler och regionala ledningsplatser kommer finnas skulle en samlokalisering kunna övervägas.

En särskild utredare har uppdraget att föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.[3]

11.8 Teknik

Förslag: En gemensam teknisk plattform för larmbehandling, informationsdelning och informationssamordning ska utvecklas. Räddningsorganen ska se till att de har tillgång till de system för ärendehantering, informationsdelning och kommunikation som Alarmeringsmyndigheten anvisar.

Skälen för utredningens förslag: Som utredningen konstaterat i kapitel 9, använder ansvariga räddningsorgan och andra aktörer idag olika tekniska system för information, kommunikation och ledning, som till del inte är kompatibla. Samverkan ställer krav på väl fungerande informationsdelning, informationssamordning och kommunikation. Utredningen har konstaterat att det saknas en inriktning för vilka system och vilken teknik som ska användas. Det förhållandet riskerar att leda till onödigt höga kostnader för samhället. En ytterligare konsekvens av att olika system och teknik används är att säkerhet och redundans inte kan säkerställas.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en gemensam teknisk plattform skulle kunna utgöra en grund för effektiv, säker och redundant informationsdelning och kommunikation.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör därför få i uppdrag att i samråd med Alarmeringsmyndigheten och

[3] Tilläggsdirektiv (Dir. 2012:103) till Utredningen om omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter (S 2012:01)

efter samråd med berörda andra myndigheter och aktörer utveckla en gemensamma teknisk plattform för larmbehandling, informationsdelning och kommunikation. Inom ramen för detta arbete bör det prövas hur polisen kan etablera en direkt koppling till den tekniska plattformen. Utredaren har erfarit att polisen efterfrågar ett system som möjliggör för polisen att tidigt få information om inkommande larm om inträffade händelser för att snabbare kunna förbereda insatser. Tills dess en gemensam teknisk plattform är utvecklad och i drift, bör som en övergångslösning SOS Alarms befintliga plattform Zenit användas. En analys och översyn av bl. a. sekretessrättsliga frågeställningar behöver göras inför en utvidgad användning av Zenit och i arbetet med att utveckla en gemensam teknisk plattform.

Aktörerna ska ges samtidig tillgång till information om inträffade händelser, för att tidigt kunna inleda hanteringen av dem. En gemensam teknisk plattform skapar förutsättningar för detta samt gemensamma lägesbilder och lägesinformation. För att säkerställa detta föreslår utredningen att räddningsorganen ska vara skyldiga att ansluta sig till den gemensamma tekniska plattformen. Skyldigheten föreslås komma till uttryck i den nya lagen om alarmering.

Utredningen anser att döva, tal och hörselskadade som i en nödsituation behöver nå 112, så långt som möjligt ska ges samma förutsättningar som andra att göra sig förstådda. Det ställer tekniska krav på Alarmeringsmyndigheten. Döva, tal- och hörselskadade har i dag möjlighet att nå 112 via tolktjänster, SMS-tjänst eller texttelefoni. Många gånger tar samtal till 112 via dessa tjänster längre tid än ett vanligt 112-samtal och SMS-tjänsten kräver att användaren föranmäler sig. Inom ramen för REACH112-projektet har försök med totalkonversation, dvs. text, bild och ljud i samma tjänst, genomförts.[4] I totalkonversation kan den hjälpsökande kommunicera med teckenspråk. Resultaten av detta projekt pekar bland annat på att den nödställde kan nå 112 och få hjälp betydligt snabbare än via traditionell tolktjänst.

Rakel är ett radiokommunikationssystem för kommunikation och ledning inom och mellan organisationer som arbetar med samhällsviktiga uppgifter inom områdena allmän ordning och säkerhet eller hälsa. Det är utredningens bedömning att Rakel ska

[4] http://www.reach112.eu/view/en/index.html

vara det system som alla aktörer använder för att säkerställa säker och robust kommunikation i samband med vardagshändelser, vid större olyckor och kriser. Alarmeringsmyndigheten ska på samma sätt som SOS Alarm i dag, stödja användningen av Rakel genom landstäckande radiokommunikation i Rakel och medverka till en effektiv kommunikationssamordning genom att t.ex. skapa och administrera talgrupper som underlättar samverkan mellan berörda aktörer.

11.9 Kompetens

Förslag: En särskild yrkesutbildning för operatörer vid Alarmeringsmyndigheten bör utvecklas för att säkerställa hög professionell kompetens vid larmbehandlingen. Regeringen bör uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utarbeta ett förslag till utformning av en sådan yrkesutbildning.

Skälen för utredningens förslag: Den föreslagna Alarmeringsmyndighetens ansvar och uppgifter innebär att högre krav kommer att ställas på operatörernas utbildning, kompetens och förmåga att bedöma inkommande larm.

Kompetensfrågorna har länge varit aktuella i diskussionen om alarmeringstjänsternas utförande. Som tidigare redovisats visar utredningens kartläggning att räddningsorgan och andra myndigheter ställer allt högre krav på specifik sakkompetens i larmbehandlingen. Skälen är att kunna göra rätt bedömning av behovet av räddningsinsats eller motsvarande, men också att kunna prioritera och dimensionera de egna resurserna utifrån ett samlat verksamhetsperspektiv. Särskild uppmärksamhet har gällt kraven från landsting på högre medicinsk kompetens vid larmbedömning. Även kommunal räddningstjänst har liknande krav på att använda sakkompetensen tidigare i larmbehandlingen. Med olika räddningsorgan och olika verksamhetsbehov följer dock olika krav som kan vara svåra att hantera inom en och samma organisation och riskerar att leda till suboptimeringar för alla berörda aktörer.

Det kan vidare konstateras att det i dag saknas ett gemensamt system för att mäta total larmbehandlingstid – tiden från att larmet inkommer till att insats aktiveras – och resultat av olika larm-

behandlingsmodeller. Det finns därför ingen empirisk grund för att hävda att ökad sakkompetens *i sig* skulle utgöra den faktor som leder till den effektivaste larmbehandlingen.

Utredningen gör bedömningen att den roll som larmoperatörerna kommer att ha i den föreslagna nya myndigheten innebär en särskild profession och yrkesroll som har fokus på själva larmbehandlingen. Den kompetens som kommer att behövas för denna roll och uppgift består av flera delar.

Larmoperatörerna behöver ha en grundläggande kompetens inom olika räddnings- och sakområden som är mer omfattande än i dag. Vidare krävs att blivande larmoperatörer får gedigen utbildning med en strukturerad metodik och omfattande träning i att genomföra intervjuer med nödställda per telefon. Det centrala i denna roll är att, med stöd av ett tekniskt beslutsstöd och instruktioner, kunna ställa rätt frågor i intervjun och *identifiera* indikationer på nödsituationer som kräver omedelbar insats. Vid larm som avser sjukdom ska operatören med hjälp av rätt använda nyckelord i intervjun kunna identifiera symtom på livshotande tillstånd och snabbt kunna aktivera en åtgärd. Larmoperatörens professionalitet handlar också om att simultant kunna hantera olika tekniska stödsystem som används vid larmbehandlingen. Med en ökad användning av tekniska stödsystem i framtiden kan behovet öka av kompetens och träning inom detta område.

I syfte att säkerställa att myndighetens larmoperatörer har erforderlig kompetens för uppgifterna föreslår utredningen att en särskild yrkesutbildning för larmoperatörer utarbetas. En sådan yrkesutbildning bör, som framgår ovan, omfatta särskilt anpassad utbildning inom olika sakområden som hälso- och sjukvård, räddningstjänst, sjö- och flygräddning. Utbildningen ska också innefatta utbildning och träning i modern logistik, stabsarbete och information samt, som ovan redovisat, metodik och träning i att utföra intervjuer och bedöma räddningsbehov och prioritet för olika situationer och händelser. Genom en särskild yrkesutbildning av larmoperatörer bedöms behovet av särskilda specialistfunktioner på sikt minska vid larmcentralerna.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB får i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter på central och regional nivå lämna förslag till utformningen av en sådan yrkesutbildning för de operatörer som ska tjänstgöra vid Alarmeringsmyndighetens larmcentraler. Utbildningens längd bör uppgå till minst 1–1,5 år och inkludera

träning och praktik. Det kan även övervägas om larmoperatör ska vara en reglerad yrkeskategori. Hänsyn behöver då tas till gemensamma regler i EU som rör erkännande av yrkeskvalifikationer.[5]

11.10 Renodling av nödnummer 112

Förslag: För att säkerställa en hög tillgänglighet bör larmnummer 112 renodlas för sådana larm som avser akuta nödsituationer som kräver omedelbar insats av samhällets hjälp- och räddningsresurser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ansvar för att säkerställa att allmänheten får tillgång till tydlig och lätt tillgänglig information om användningen av olika larm- och informationsnummer i samhället och föreslås även överta huvudansvaret för informationsnumret 113 13.

Skälen för utredningens förslag: Larmnummer 112, gemensamt för hela landet och i hela Europa, är en viktig och samhällskritisk funktion. Det kan konstateras att staten redan i dag ställer mycket höga krav på tillgänglighet genom de krav på svarstider som ställs genom alarmeringsavtalet. Det är därför angeläget att säkerställa att 112-numret har hög tillgänglighet, att det kan nås utan fördröjningar och att det inte belastas av samtal eller ärenden som inte hör dit. Flera åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma detta.

Renodling av 112

Larmnummer 112 utgör i dagens alarmeringssystem en öppen kanal in till samhällets räddningsresurser. Bakgrunden är att kunna säkerställa en snabb hjälp till den enskilde i en nödsituation, t.ex. en brand, trafikolycka eller ett allvarligt och livshotande sjukdomstillstånd som kräver snabb transport med ambulans till sjukhus. Sedan SOS-tjänsten infördes på 1950-talet har även andra former av ärenden eller hjälpbehov kunnat nås via 112-numret, t.ex. jourhavande funktioner, narkotikatips, m.m.

[5] Dir 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer samt KOM/2011/0367 slutlig.

Flera av samhällets kritiska räddningsresurser har i dag ett stort inflöde av larmärenden via nödnummer 112. Detta gäller särskilt för sjukvården. Genom att 112-numret har en hög grad av tillgänglighet inkommer många larm som vid en närmare bedömning inte kräver omedelbara åtgärder i form av en operativ räddningsinsats. I stället kan en hjälpsökande i ett mindre brådskande vårdärende hänvisas till en vårdcentral eller annan funktion inom hälso- och sjukvårdens organisation. Även inom polisen bedöms finnas samma grundproblem, dvs. att alla samtal inte föranleder en insats.

Utredningens bedömning är som tidigare redovisat i avsnitt 11.2 att 112-numret och Alarmeringsmyndighetens verksamhet ska inriktas på mottagandet av larm och nödanrop som rör akuta och allvarliga händelser som kräver omgående insatser på plats av samhällets räddningsresurser. Sådana larm eller nödanrop som inte uppfyller dessa prioritetskriterier bör därför hänvisas till andra kontaktpunkter i samhället, t.ex. sjukvårdsrådgivning eller de olika informationsnummer som under senare utvecklats och tagits i bruk, t.ex. Polisens 114 14 och det nyligen inrättade 113 13. Nödnummer 112 och Alarmeringsmyndighetens verksamhet bör inte heller omfatta sådana hänvisningstjänster som gällt jourhavande funktioner i samhället, t.ex. jourhavande präst, eller narkotikatips. Ansvariga myndigheter och samhällsaktörer bör i stället anvisa lämpliga kontaktnummer. Denna restriktion gäller dock inte larm som ger indikation på en föreliggande fara för människoliv eller pågående brott, då larmet ska handläggas av Alarmeringsmyndigheten för brådskande åtgärd.

En snävare avgränsning av nödnummer 112 måste genomföras på sådant sätt att den medborgarnas förtroende för nödnummer 112 upprätthålls. Den viktigaste åtgärden är att ge allmänheten tillgång till tydlig och lätt tillgänglig information om vilka larm- och informationsnummer som finns i samhället och hur de ska användas. När det gäller användningen av nödnummer 112 bör informationen tydligt ange i vilka nödsituationer som 112 ska användas och i vilka situationer som alternativa informationsnummer ska användas.

Ansvariga myndigheter på central, regional och lokal nivå har ett grundläggande ansvar för att informera allmänheten om hur de kommer i kontakt med verksamheten i olika former av ärenden. Utvecklingen av flera olika informationsnummer gör det dock svårt att i en brådskande situation hitta rätt nummer. Utredningen

bedömer mot denna bakgrund att någon instans bör få ett samlat ansvar för att informera om viktigare larm- och informationsnummer till allmänheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB har enligt myndighetens instruktion (15 §) uppgiften att tillsammans med andra berörda aktörer verka för en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik.[6] Utredningen bedömer att detta samordningsansvar även bör omfatta information om viktiga larm- och informationsnummer eller andra informationstjänster. Informationen ska vara tydlig och finnas lätt tillgänglig för allmänheten.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att MSB bör överta ansvaret för det nya informationsnumret 113 13 som nyligen inrättats av SOS Alarm på uppdrag av staten. Syftet med informationsnumret är att avlasta nödnummer 112 och att kunna ge information och stöd till allmänheten i samband med olyckor, störningar eller krislägen i samhället. Genom ett samlat ansvar får MSB möjlighet att koordinera information genom olika informationskanaler, t.ex. webbaserad information.

Åtgärder mot felringningar m.m.

Belastningen på larmnummer 112 är hög. Det totala antalet anropuppgick 2012 till cirka 3,5 miljoner samtal. En stor andel av inkommande samtal, 1,8 miljoner samtal, utgörs av felringningar, s.k. tysta anrop eller andra former av samtal som inkommer av misstag.[7] I denna grupp av samtal ingår även rena okynnessamtal. Mot bakgrund av den belastning på mottagande kapacitet som det stora antalet felaktiga samtal utgör är det angeläget att vidta åtgärder för att minska omfattningen av ”felringningar”. Utöver de olika tekniska åtgärder som kan göras och informationsinsatser enligt ovan bör det också övervägas om någon form av straffavgift eller annan sanktion skulle behöva införas för att förhindra avsiktliga missbruk av nödnummer 112.

[6] Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
[7] 112 i Sverige, Verksamhetsrapport för 2012, bilaga 3 ”felaktiga 112-anrop”

11.11 Säkerhet och funktionalitet

Bedömning och förslag: Kraven avseende driftsäkerhet, rapportering och åtgärder vid störningar och avbrott på tillhandahållare av allmänt tillgängliga kommunikationsnät och tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster bör skärpas. Alarmeringsmyndigheten ska omedelbart underrättas om nödsamtal inte kan förmedlas på grund av störningar, avbrott i nät eller liknande. Alarmeringsmyndigheten ska göra denna information tillgänglig för ansvariga räddningsorgan, andra aktörer och allmänheten.

Skälen för utredningens bedömning och förslag: Det vanligaste sättet att larma i en nödsituation är genom att ringa nödnummer 112. Det innebär att den enskildes möjlighet att nå 112 påverkas dels av tillgången till telefoni dels av driftsäkerheten i telekommunikationsnäten.

Lagen om elektronisk kommunikation ställer krav på tillgång till telefoni i stadigvarande bostäder och på fasta verksamhetsställen. Det finns idag inga krav på tillgång till telefoni i hela landet, så kallad yttäckning. Den enskilde vet inte heller alltid vilka krav som är möjliga att ställa på tillgång till telefoni och telefonitjänster enligt lagen.

Driftstörningar uppstår. Det påverkar möjligheten att nå 112. Teleoperatörerna måste uppfylla vissa krav på driftssäkerhet, rapportering och åtgärder. Post- och telestyrelsen (PTS) har utfärdat allmänna råd om driftssäkerhet och föreskrifter om rapportering vid störningar och avbrott vid större avbrott. Av föreskrifterna följer att upp till 2000 abonnenter kan omfattas av ett driftsavbrott i upp till 24 timmar eller att 10 procent kapacitetsbortfall kan förekomma, utan att någon rapportering behöver lämnas till PTS. Utredningen anser att det måste anses vara en omfattande störning även om färre än 2000 abonnenter berörs och i en nödsituation inte kan ringa 112. Utredningens bedömning är därför att kraven som ställs på operatörerna avseende såväl driftsäkerhet som rapportering och krav på att åtgärda störningar och avbrott bör skärpas.

Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst är i dag skyldig att omedelbart underrätta samhällets alarmeringstjänst om nödsamtal inte kan förmedlas på grund av störning, avbrott i

nät eller liknande. Utredningen föreslår att Alarmeringsmyndigheten ska vara mottagare av underrättelserna. För att ge ansvariga räddningsorgan och andra aktörer förutsättningar att vidta lämpliga åtgärder ska Alarmeringsmyndigheten omedelbart dela informationen om driftstörningar eller avbrott till dem. Denna information har betydelse för enskilda och Alarmeringsmyndigheten ska därför göra informationen tillgänglig för allmänheten.

11.12 Tillsyn

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB ska ha ansvar för tillsyn av Alarmeringsmyndighetens verksamhet och alarmeringsförhållanden i landet.

Skälen för utredningens förslag: Tillsynen över alarmeringsförhållandena är i dag splittrad och utövas av flera statliga myndigheter. Myndigheten för samhällets säkerhet och beredskap, MSB, har ansvar för tillsyn över SOS Alarms åtaganden enligt alarmeringsavtalet. Tillsynen har i dag huvudsaklig inriktning på att följa upp och bedöma statistik för svarstider på nödnummer 112. Tillsynen baseras i hög grad på uppgifter från SOS Alarm och inte på egna observationer eller granskningar av verksamheten.

Förslaget om en ny myndighet, Alarmeringsmyndigheten, innebär att ansvaret för larmmottagning på nödnummer 112 och larmbehandlingens inledande skede samlas hos en aktör. Det samlade ansvaret möjliggör därmed en bättre grund för löpande uppföljning och övervakning över alarmeringsförhållandena. Regeringen bör i styrningen av den nya myndighetens verksamhet säkerställa formerna för en årlig rapportering av verksamhetens utförande, som ger underlag för att bedöma hur verksamheten bedrivs och resultat.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB får ansvar för en systematisk och riskbaserad tillsyn och kontroll över alarmeringsförhållandena. Tillsynsansvaret bör omfatta såväl Alarmeringsmyndighetens verksamhet som alarmeringsförhållanden i övrigt. MSB bör också säkerställa att regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser genomförs inom området. MSB:s ansvar för tillsyn och kontroll behöver utövas efter samråd med berörda myndigheter för att tillvarata olika aspekter på

alarmeringsförhållandena. Förutsättningarna för att bedriva tillsyn förbättras genom att alarmeringen författningsregleras.

11.13 Författningsreglering

Förslag: Alarmering regleras i lag.

Skälen till utredningens förslag: Alarmeringsverksamheten har endast i begränsad omfattning varit reglerad i författning utan har i huvudsak reglerats genom avtal.

En reglering av Alarmeringsmyndighetens verksamhet bör innehålla bestämmelser om uppgifter och förhållande till räddningsorganen. Lagen bör reglera en ensamrätt för den myndighet som är ansvarig för alarmering att ta emot och behandla nödanrop via larmnumret 112, informationshantering och teknikstöd samt uppgifter inom samhällets krisberedskap. Därtill bör lagen reglera räddningsorganens skyldigheter vad avser alarmeringen. Frågan om tillsyn bör även regleras i lagen.

11.14 Kostnader och finansiering

Förslag och bedömning: Kostnaderna för den nya Alarmeringsmyndigheten beräknas uppgå till 550 miljoner kronor. Kostnaderna föreslås finansieras inom utgiftsområde 6 och genom en reglering mellan stat och kommunsektorn på anslag inom utgiftsområde 25. Omställningskostnaderna bedöms uppgå till 30–50 miljoner kronor per år under en treårsperiod.

Skälen till utredningens förslag och bedömning: Kostnaderna för den nya myndigheten är beräknade med utgångpunkt i de förslag om verksamhet och uppgifter som redovisats ovan. Innebörden är att myndigheten ska ha uppgifter inom områdena alarmering, varning och information samt stöd och infrastruktur. Myndighetens organisation ska bestå av en central enhet för ledning och stöd och fem till sju regionala larmcentraler. Myndigheten ska inte bedriva verksamhet inom kommersiella säkerhets- och jourtjänster.

Kostnaderna för central ledning beräknas uppgå till sammanlagt 280 miljoner kronor, varav 100 miljoner kronor avser ledning, administration och gemensamt stöd. Genom att myndigheten inte längre ska bedriva alarmeringsverksamheten på affärsmässiga grunder har kostnader som SOS Alarm har i dag för affärsutveckling, försäljnings- och kundsupport kunnat reduceras. Verksamheten behöver dock fortsatt ha resurser centralt för stöd och support till de regionala larmcentralerna och till räddningsorgan och myndigheter. I fråga om myndighetens administrativa resurser bör det dock kunna övervägas om ytterligare reduceringar av kostnader kan ske genom samverkan med Statens servicecenter. Kostnaderna för teknikstöd i alarmeringen är beräknade med utgångspunkt i nuvarande förhållanden och motsvarar cirka 180 miljoner kronor. Utredningens förslag om en ny teknisk plattform för alarmering är inte kostnadsberäknat utan får bedömas när ett beslutsunderlag föreligger (se avsnitt 9.2 och 11.8).

Den operativa verksamheten föreslås bedrivas vid fem till sju regionala larmcentraler, med större homogenitet i verksamhet, storlek och bemanning än i dag. Antalet larmoperatörer är svårt att exakt bedöma. Färre larmcentraler samt en reducering av antalet specialister bedöms innebära en minskning av det totala antalet operatörer. Samtidigt ska larmcentralerna ha kapacitet och förmåga att hantera även större händelser och kriser. Sammantaget bedömer utredningen att verksamheten kräver mellan 400–450 larmoperatörer i den nya organisationen.[8] Härtill kommer kostnader för lokaler inklusive utrymme för samverkande aktörer. Sammanlagt beräknas kostnaderna för de regionala larmcentralerna uppgå till 250–275 miljoner kronor varav kostnader för larmoperatörer kan beräknas till 200–225 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas den nya myndighetens förvaltningskostnader uppgå till 550 miljoner kronor per år. Förslaget innebär att utgifterna på statsbudgeten för alarmeringstjänster ökar med cirka 330 miljoner kronor jämfört med nuvarande anslag som uppgår till knappt 220 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att den nya alarmeringsmyndigheten får disponera de anslagsmedel som idag anvisas på anslag 2:6 *Ersättning till SOS Alarm för alarmeringstjänst enligt avtal* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och som avser grund-

[8] År 2012 fanns cirka 570 larmoperatörer inkl. sjuksköterskor anställda hos SOS Alarm.

ersättning om 178 miljoner kronor. Myndigheten föreslås även få disponera de anslagsmedel som SOS Alarm erhåller för utveckling av system för viktigt meddelande till allmänheten. Dessa medel anvisas på anslag 2:4 *Krisberedskap* och uppgår till 25 miljoner kronor per år. Därutöver föreslås att ytterligare 87 miljoner kronor överförs från anslag 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 till den nya myndigheten. Överföringen motiveras av att den föreslagna Alarmeringsmyndighetens verksamhet väsentligt kommer att bidra till att stärka samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser. De anslagsmedel som idag utgår till SOS Alarm AB för informationsnumret 113 13, 14 miljoner kronor, föreslås disponeras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 11.10.

Genom att förslaget om en statlig alarmeringsmyndighet innebär att staten övertar finansieringsansvaret för de alarmeringstjänster som avser kommunal räddningstjänst och vård/ambulans, bör en reglering av dessa kostnader göras mellan staten och kommunsektorn. Utredningen föreslår att sammanlagt 260 miljoner kronor regleras genom en minskning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25.

Utredningen bedömer att även andra omfördelningar på statsbudgeten bör kunna göras för att finansiera den föreslagna Alarmeringsmyndigheten. I samband med förberedelserna av inrättandet av den nya myndigheten bör närmare utredas vilka anslagsmedel som kan föras över från Sjöfartsverket respektive Kustbevakningen avseende den verksamhet i myndigheternas respektive räddnings- och ledningscentraler som avser larm på nödnummer 112. Utredningen uppskattar att dessa kostnader uppgår till cirka 5 miljoner kronor på årsbasis. När det gäller polisen har det mot bakgrund av den pågående ombildningen av polisen till en sammanhållen polismyndighet, inte varit möjligt för utredningen att beräkna effekterna av en närmare integrering med den föreslagna Alarmeringsmyndighetens verksamhet. Utredningen bedömer att även denna fråga bör behandlas i det kommande förberedelsearbetet.

En sammanfattning av förslag till finansiering redovisas i tabellen nedan.

Överföring från utgiftsområde och anslag[9]	Milj kr.
UO 6, anslag 2:6	178
UO 6, Anslag 2:4	87
	25
UO 25, anslag 1:1	260
Summa	550

Omställningskostnader

Genomförandet av utredningens förslag innebär omställningskostnader som bedöms uppgå till mellan 30– 50 miljoner kronor per år under en begränsad period om cirka tre år. Omställningskostnaderna omfattar främst kostnader för avveckling och omstrukturering av regionala larmcentraler. Kostnaderna föreslås finansieras från anslag 2.4 *Krisberedskap*, då det i allt väsentligt handlar om att säkerställa funktionaliteten i en viktig samhällsfunktion för samhällets skydd och krisberedskap.

Kostnader kan även förväntas uppstå i samband med omstruktureringen av verksamheten i bolaget SOS Alarm. Omfattningen av dessa kostnader kan inte bedömas av utredningen i nuläget. Utredningen utgår från att kostnader för extern rådgivning m.m. i samband med omstruktureringen belastar anslaget 1:20 *Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m.* inom utgiftsområde 24 Näringsliv.

11.15 Genomförande

Förslag: Den nya myndigheten, Alarmeringsmyndigheten, inrättas den 1 januari 2015. En organisationskommitté bör tillsättas under 2014 för att förbereda förändringarna i verksamheten.

[9] 2013 års anslagsnivå.

Skälen för utredningens förslag: Utredningens förslag innebär att en ny statlig myndighet, Alarmeringsmyndigheten, inrättas med uppdrag att utföra alarmering och säkerställa en säker, snabb och effektiv behandling av larm på nödnummer 112. Förslaget innebär att den nya myndigheten övertar ansvaret för 112-tjänsten och för samordning av alarmering från SOS Alarm AB. Ansvaret omfattar den nuvarande 112-tjänsten och samordningen av alarmering för staten, kommuner och landsting. Förslaget innebär vidare en förändring av organisationen till färre larmcentraler. Den nya myndigheten bör kunna inrättas och inleda sin verksamhet den 1 januari 2015.

Genomförandet av förändringarna behöver ske på ett sätt som säkerställer upprätthållandet av och förtroendet för en samhällskritisk verksamhet. I alla faser av genomförandet måste den operativa verksamhetens funktionalitet säkras. Genom att förändringen får konsekvenser för flera aktörer i samhället krävs en process präglad av god information, öppenhet och dialog gentemot ansvariga myndigheter, räddningsorgan och organisationer.

Genomförandet av utredningens förslag behöver förberedas i flera steg. Vad gäller SOS Alarm AB bör staten inleda förhandlingar med företrädare för SKL (SKL Företag AB) om en omstrukturering av bolaget innebärande att alarmeringsverksamheten övergår till en statlig myndighet. Sådana förhandlingar bör inledas så snart möjligt i syfte att väl förbereda förändringen. För inrättandet av den nya myndigheten behöver en organisationskommitté tillsättas för att förbereda det praktiska genomförandet. En organisationskommitté kan tillsättas så snart riksdagen har beslutat om nödvändiga förutsättningar, och det bör kunna ske under våren 2014.

Erfarenheterna från den organisationsförändring som SOS Alarm nyligen har genomfört, innebärande en avveckling av tre SOS-centraler, visar att en förhållandevis snabb förändringstakt är möjlig, även tekniskt sett. Ett snabbt genomförande har även betydelse för att kunna behålla personal och kompetens i verksamheten. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den organisatoriska omstruktureringen till färre larmcentraler bör kunna genomföras under en period av tre år, med början 2014, innebärande att två till tre centraler läggs ned per år. De närmare formerna och konsekvenserna av förändringen inkl. kostnader i samband med omställningen redovisas i kapitel 13, Konsekvenser

av utredningens förslag. En närmare plan för genomförandet redovisas i kapitel 14.

Genomförandet av de förändringar som utredningen föreslår behöver ske på ett effektivt men ansvarsfullt och säkert sätt. För att säkerställa alarmeringsverksamhetens upprätthållande och kvalitet i alla skeden under genomförandet kan det enligt utredningens bedömning vara nödvändigt att staten har beredskap att tillskjuta ytterligare medel för att säkerställa verksamhetens finansiering inför och under genomförandet av förändringar. Redan i nuläget finns ett betydande underskott i SOS Alarms verksamhet som motsvarar cirka 30 miljoner kronor. Underskottet förklaras delvis av den oförändrade grundersättningen för 112-tjänsten. Utredningen bedömer att det bör finnas en beredskap att under 2014 kunna tillskjuta ytterligare medel för att säkerställa kärnverksamhetens funktionalitet, kvalitet och säkerhet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om alarmering

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen beskriver syftet med lagen vilket är att säkerställa en effektiv, säker och ändamålsenlig alarmering av polis, räddningstjänst samt hälso- och sjukvård. Detta innebär att det ska finnas en samhällsfunktion som ska ansvara för samhällets alarmering.

2 §

Paragrafen anger vad som avses med alarmering, dvs. larmbehandling av nödsamtal på larmnummer 112 eller annan larmväg. Larmnumret 112 förmedlas via de allmänna elektroniska kommunikationsnäten. Annan larmväg kan t.ex. vara VHF och annan radiokommunikation. Larmbehandling av nödsamtal beskrivs närmare under 5–7 §§.

3 §

Paragrafen anger vad som i lagen avses med räddningsorgan. Räddningsorgan är dels de statliga eller kommunala myndigheter som ansvarar för räddningstjänst, dels landsting som ansvarar för hälso- och sjukvård, dels polismyndigheterna. Vilka myndigheter som ansvarar för den statliga räddningstjänsten framgår av förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Ansvar för alarmering

4 §

Paragrafens första stycke anger att det ska finnas en statlig myndighet med ansvar för samhällets alarmering för de ändamål som anges i 1 §. Bestämmelsen innebär att larmbehandling av nödsamtal via larmnumret 112 eller annan larmväg ska hanteras av en statlig myndighet. Detta innebär således en ensamrätt för staten att ansvara för samhällets alarmering och larmnumret 112. Andra meningen innehåller ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilken myndighet som ska ansvara för alarmeringen.

Paragrafens andra stycke anger myndighetens ansvar för varning och information, se nedan under 8 §, samt stöd och infrastruktur, se nedan under 9 §.

Vidare anges i tredje stycket att för alarmering ska det finnas regionala larmcentraler. Det är i larmcentralerna som den operativa verksamheten bedrivs. Larmcentralerna ska vara säkra och robusta, dvs. uppfylla kraven på fysiskt skydd, reservkraft och möjlighet till alternativ drift för att säkerställa kontinuerlig drift.

Behandling av nödsamtal

5 §

Paragrafen beskriver larmbehandling av nödsamtal, vilket innebär att ta emot nödsamtal på larmnumret 112 eller annan larmväg, bedöma situationen, prioritera och förmedla larmuppdrag till räddningsorgan.

Larmcentralerna ska ha kapacitet och kompetens för att kunna ta emot samtliga nödsamtal som inkommer på larmnumret 112. Dessutom ska larmcentralerna även kunna ta emot andra typer av

nödanrop, t.ex. via kommunikationsradio på olika frekvenser eller automatiska brandlarm som ska ha särskild anslutning till larmcentralerna i enlighet vad som bör komma till uttryck i lag eller annan författning.

Larmoperatörerna i larmcentralerna ska bedöma situationen i syfte att identifiera en nödsituation och bedöma räddningsbehovet.

I samband med denna bedömning görs också en prioritering av larmet, dvs. huruvida det krävs en omedelbar räddningsinsats.

När bedömning och prioritering är vidtagen återstår att förmedla larmuppdraget till ansvarigt räddningsorgan.

6 §

Paragrafen anger att den myndighet som har ansvar för samhällets alarmering får besluta om att larma ut en räddningsinsats om det bedöms föreligga en nödsituation och överhängande fara hotar människors liv och hälsa, egendom eller miljö.

Bestämmelsen innebär att en larmoperatör har rätt att larma ut en räddningsinsats under ovan angivna förutsättningar.

7 §

Paragrafen ersätter motsvarande bestämmelser i lagen (1982:1104) om verksamhet hos vissa alarmeringscentraler som föreslås att upphävas.

Enligt regeringsformen är var och en skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annan förtroligt meddelande. Skyddet mot hemlig avlyssning får dock begränsas enligt lag.

Varning och information

8 §

Av paragrafens första stycke följer att myndigheten på uppdrag av andra myndigheter ska ansvara för att dels utfärda varningar till allmänheten, dels ta emot och lämna information till de statliga myndigheter som har särskilda uppgifter inom krisberedskapssystemet liksom till kommuner och landsting.

Enligt andra stycket får myndigheten på eget initiativ och i brådskande fall varna och informera allmänheten och andra myndigheter.

Med varning avses t.ex. varningsmeddelanden till allmänheten via radio och TV. Med information avses t.ex. larmning av en myndighets tjänsteman i beredskap (TiB). Varning och information är aktuella i samband med störningar, stora olyckor, kriser eller andra allvarliga händelser. I dessa sammanhang kan den myndighet som har ansvar för alarmering även bidra med gemensam lägesbild, resursöverblick, logistik och underlätta samverkan mellan ansvariga myndigheter.

Stöd och infrastruktur

9 §

Paragrafen anger att myndigheten ska säkerställa att räddningsorganen i ett tidigt skede får information om inträffade händelser i syfte att dessa ska kunna förbereda och inleda sina insatser.

Myndigheten ska även kunna stödja räddningsorganen i deras insatser. Det stöd som åsyftas är t.ex. dirigering av räddningsinsatser till skade-/olycksplats, underlätta samverkan och kommunikation mellan

olika räddningsorgan, tillhandahålla en gemensam lägesbild och ge en samlad överblick av tillgängliga resurser.

Andra stycket anger att det ska finnas en teknisk infrastruktur för ärendehantering, informationsdelning och kommunikation bl.a. för att ge förutsättningar för effektiv samverkan mellan ansvariga myndigheter.

10 §

Paragrafen anger att myndigheten ansvarar för att följa upp och utveckla larmbehandlingen. Myndigheten ska ansvara för samlad uppföljning och utveckling av larmrutiner. En viktig uppgift blir att utveckla system för att samlat kunna mäta tidsåtgången för larmbehandlingen, från det att ett larm inkommer till dess att larm och resurser larmas ut. Syftet är att kunna identifiera rutiner i larmbehandlingen som kan medföra risker för förseningar eller avbrott i larmkedjan. Det är också angeläget att utveckla en modell för återföring av kunskaper och erfarenheter vid räddningsinsatser som kan utgöra grunden för en lärande process och en kontinuerlig förbättring av larmbehandlingsrutiner. Därför är det angeläget att räddningsorganen bidrar med sina erfarenheter i ett sådant utvecklingsarbete.

Räddningsorganens skyldigheter

11 §

Paragrafen anger en skyldighet för räddningsorganen till följd av den befogenhet som myndigheten, som har ansvar för alarmering, har enligt 5 och 6 §§. Skyldigheten innebär att varje räddningsorgan måste säkerställa sin förmåga att kunna ta emot larmuppdrag.

12 §

Paragrafen anger att räddningsorganen måste se till att de har tillgång till den tekniska infrastruktur som myndigheten som har ansvar för alarmering, är ansvarig för enligt 9 § andra stycket. Syftet med detta är att säkerställa en effektiv larmbehandling, minska hanteringstider och skapa förutsättningar för ett optimalt nyttjande

av samhällets samlade resurser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Bemyndigande

13 §

Paragrafen stadgar att föreskrifter om hur lagen ska tillämpas får meddelas av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer.

14 §

Paragrafen bemyndigar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att föreskriva om kompetenskrav för larmoperatörer i den myndighet som ansvarar för alarmering.

Tillsyn

15 §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över lagen och föreskrifter som meddelas med stöd av den.

12.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

32 kap.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser alarmering

2 a §

Paragrafen är ny och avser att ersätta bestämmelsen om tystnadsplikt i 4 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen är avsedd att tillämpas inom verksamhet som bedrivs enligt den nya lagen (2014:000) om alarmering.

Paragrafen ska tillämpas på den personal som är verksam inom alarmering. Till denna kategori hör larmoperatörer, larmdirigenter och andra som är direkt verksamma inom alarmeringen.

Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som anställda inom alarmeringsmyndighetens verksamhet kan komma i kontakt med när åtgärder utförs enligt den nya lagen. Uppgifter rörande den enskilde som kan vara känsliga och som därför torde omfattas av sekretessen är t.ex. uppgifter som identifierar den person som ringer alarmeringsmyndigheten och larmar, uppgifter som identifierar den som drabbats av skada eller sjukdom eller andra konkreta uppgifter om skador på person samt uppgifter om den som drabbats av skador på egendom. Vidare kan det vara fråga om förhållanden på en olycksplats, t.ex. i bostaden eller arbetsplatsen, som avspeglar sociala och ekonomiska förhållanden.

Sekretessen är utformad så att offentlighet är huvudregeln för den här typen av uppgifter men sekretess kan föreligga om det i det enskilda fallet finns en konkret risk för att den som uppgifterna avser kan skadas eller lida men om uppgiften röjs.

12.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

6 kap.

10 §

Den aktuella bestämmelsen om anordningar för alarmering har haft till syfte att säkerställa *tillgängligheten* till kommunal och statlig räddningstjänst. Bestämmelsen är gammal och går långt tillbaka i tiden.

Paragrafen ändras på så sätt att tidigare första stycket om krav på kommuner och statliga myndigheter som ansvar för räddningstjänst ska se till att det finns *anordningar för alarmering* av räddningsorgan utgår. Enligt den nya lagen föreslås en statlig myndighet med ansvar för alarmering. Enligt lagen föreslås också en skyldighet för kommuner och statliga myndigheter att ta emot larmuppdrag som beslutas av denna myndighet enligt lagen om alarmering. Därmed torde behovet av den nuvarande bestämmelsen om anordningar för alarmering vara obehövlig.

Paragrafen är i övrigt oförändrad men en ny rubrik föreslås.

12.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

11 §

I första stycket har ändats på så sätt att den angivna bilagan numera benämns som *bilaga 1*. Den aktuella ändringen har gjorts eftersom det föreslås en ny bilaga till förordningen (*bilaga 2*). Den nya bilagan anges i 12 §. I övrigt har inga materiella ändringar gjorts i paragrafen.

Bilaga 1. Förteckning över samverkansområden och myndigheter som har särskilt ansvar inom områdena ändras genom att Alarmeringsmyndigheten har lagts till som myndighet med särskilda uppgifter inom samverkansområdena Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Geografiskt områdesansvar och Skydd, undsättning och vård.

Skälet till ändringen är att Alarmeringsmyndigheten har ansvar för att utföra varningar och lämna information till allmänheten och andra myndigheter.

Alarmeringsmyndigheten föreslås vara en myndighet som omfattas av 11 § och har särskilt ansvar inom krisberedskapen.

12 §

Ändringen innebär att paragrafen får ett nytt första stycke. Det nya stycket innehåller en hänvisning till en ny bilaga (*bilaga 2*) som anger de myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap enligt 12 § respektive ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion enligt 13 § har hitintills angivits i ett särskilt regeringsbeslut. [1]

Den nya bilagan anger således vilka myndigheter som ska ha dels en tjänsteman i beredskap enligt 12 §, dels förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion enligt 13 §. Den nya bilagan upptar samma myndigheter som enligt regeringens senaste beslut i frågan. Därtill har Alarmeringsmyndigheten tagits med och ska således ha en egen tjänsteman i beredskap och ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

[1] Regeringsbeslut Fö2011/379/SSK Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

13 §

Första stycket är nytt. Det nya stycket innehåller en hänvisning till en ny bilaga (*bilaga 2*) som anger de myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med någon annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

De myndigheter som ska ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion enligt 13 § anges för närvarande i ett särskilt regeringsbeslut. [2]

Den nya bilagan anger alltså vilka myndigheter som dels ska ha en tjänsteman i beredskap enligt 12 § dels förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion enligt 13 §. Den nya bilagan som föreslås innehåller samma myndigheter som enligt regeringens senaste beslut i frågan. Därtill har Alarmeringsmyndigheten tagits med som således ska ha en egen tjänsteman i beredskap och ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

[2] Regeringsbeslut Fö2011/379/SSK Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

12.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Tjänsteman i beredskap

2 kap.

1 a §

Paragrafen är ny och föreskriver att det i kommuner och landsting ska finnas en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid extraordinära händelser, allvarliga händelser eller vid risk för sådana händelser.

Bestämmelsen är ny och är tänkt att korrespondera dels mot bestämmelsen om tjänsteman i beredskap för statliga myndigheter i 12 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, dels med övriga bestämmelser i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kravet på kommunerna att ha en tjänsteman i beredskap är nytt. Däremot när det gäller landstingen finns sedan tidigare ett krav på tjänsteman i beredskap enligt föreskrifter från Socialstyrelsen[3]. Kravet på landstingen kommer dock att skärpas i och med att skyldigheten regleras i lag.

[3] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2005:13)om fredstida katastrofmedicinsk beredskap och planläggning inför höjd beredskap.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redovisas kostnadsberäkningar av utredningens förslag samt övriga konsekvensanalyser i enlighet med bestämmelser i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i enlighet med utredningens direktiv.

13.1 Ekonomiska konsekvenser

13.1.1 Nuvarande kostnader och finansiering

SOS Alarm

SOS Alarms rörelsekostnader uppgick 2012 till 802 miljoner kronor.[1] Av dessa utgjorde kostnader för 112-tjänsten, krisberedskap och alarmering inom vård och räddning sammanlagt 552 miljoner kronor och kostnader för säkerhets- och jourtjänster 261 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för avskrivningar, som till merparten avser teknik.

SOS Alarm finansieras dels genom ersättning från staten för de åtaganden som regleras i alarmeringsavtalet, dels genom avtal med landsting, kommuner, statliga myndigheter och privata aktörer. 2013 erhöll SOS Alarm ersättning från ramanslaget 2:6 *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal* på inemot 218 miljoner kronor. Ersättningen för åtagandena enligt alarmeringsavtalet är 178 miljoner kronor. För 2013 får också SOS Alarm ersättning för informationsnumret 113 13 och för att inrätta ett nytt tekniskt varningssystem för viktigt meddelande till

[1] SOS Alarm Årsberättelse 2012

allmänheten genom mobil och fast telefoni. Grundersättningen för åtaganden enligt alarmeringsavtalet har under perioden 2006-2013 i princip inte justerats med undantag för en minskning 2009. Beloppen framgår av tabellen nedan.

Tabell 2. Anslagsnivåer 2006–2013 för alarmeringsavtalet och andra angivna ändamål som överenskommits mellan staten och SOS Alarm AB. Mnkr.

Anslag[2]	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ersättningar för åtaganden enligt alarmeringsavtalet	178	178	178	174	178	178	178	179,7
Övriga ersättningar				10	10	13	28,7	39
Totalt	178	178	178	184	188	191	206,7	218,7

2012 omfattade avtalen med landsting motsvarande närmare 190 miljoner kronor och avtalen med kommuner drygt 113 miljoner kronor, totalt innebar det en finansiering med 303 miljoner kronor för affärsområdena Vård och Räddning. Avtalen inom affärsområdet Säkerhet, Jourtele och Trygghetsjour omfattade drygt 297 miljoner kronor.

Även hos andra myndigheter finns kostnader för larmbehandling. Utredningen bedömer att dessa kostnader sammantaget uppgår till cirka 230–270 miljoner kronor 2012.

Statliga larm-, räddnings- och ledningscentraler

Sjöfartsverket har till utredningen beräknat kostnaderna som är direkt hänförbara till s.k. nödpassning vid JRCC, där mottagning av 112-samtal utgör en del, till drygt 4,9 miljoner kronor 2012.[3] Kustbevakningen har till utredningen ingett en beräkning av

[2] Regleringsbrev för budgetåren 2006 – 2013 avseende Kammarkollegiet, UO 6, ramanslag 2:6, ap. 1. *Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt* avtal samt regleringsbrev för budgetåret 2006-2013 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, UO6, ramanslag 2:4 *Krisberedskap* och 2:5 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*

[3] Sjöfartsverkets underlag till utredningen i februari 2013

kostnaderna för ledningscentralernas arbete med nödanrop via 112 eller annan kanal, till ca 132 tkr 2012. Rikspolisstyrelsen, RPS har i underlag till utredningen beräknat kostnaderna för dagens 19 länskommunikationscentraler till ca 624 miljoner kronor. RPS bedömer att cirka 30 procent av polismyndigheternas LKC-resurser avser larmbehandling av 112-samtal.[4]

Länsstyrelserna har ledningscentraler som drivs och förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Kostnaderna uppgår till cirka 14,8 miljoner kronor per år.

Landsting som har avtal med annan utförare

Kostnaderna de avtal som vissa landsting och regioner har med Sjukvårdens larmcentral (Medhelp AB) avseende bedömning, prioritering och dirigering av vårdärenden och ambulans uppgår enligt uppgift till 28,6 miljoner kronor årligen.[5]

Kommunala räddnings- och ledningscentraler

För de flesta kommuner gäller att alarmering av räddningstjänst utförs enligt avtal med SOS Alarm. Dessa kostnader inkluderas i redovisningen ovan. Vissa räddningstjänstförbund har dock egna resurser för bedömning och dirigering av larm. Kostnaderna för denna verksamhet, som utgör en del av räddningscentralernas resurser, är svåra att bedöma. Utredningen uppskattar att kostnaderna uppgår till cirka 30 miljoner kronor per år.

13.1.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Den nya myndigheten föreslås bestå av en central funktion och fem till sju regionala larmcentraler. Kostnaderna för den centrala ledningsfunktionen beräknas av utredningen till sammanlagt 280 miljoner kronor. Kostnaderna för teknik ingår i kostnader för den centrala ledningsfunktionen och motsvarar de kostnader som SOS Alarm har idag, inklusive kostnader för avskrivningar, 180 mkr.

[4] Rikspolisstyrelsens underlag till utredningen i februari 2013
[5] Upphandlingsbeslut, Region Gotlands hemsida, http://www.gotland.se/54560 samt Upphandling24, 7 december 2010

Den nya myndigheten föreslås under en övergångsperiod använda den teknik som SOS Alarm har utvecklat, vilket innebär fortsatta kostnader i nivå med dagens under den närmaste perioden.

I de regionala produktionskostnaderna ingår kostnader för personal, lokaler och utökade kostnader för att skapa utrymme för att möjliggöra att samverkande aktörer kan verka vid ledningscentralen. Sammanlagt beräknas kostnaderna för den centrala ledningsfunktionen och de regionala larmcentralerna till 550 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att den nya Alarmeringsmyndigheten disponerar de anslagsmedel som idag anvisas på anslag 2:6 *Ersättning till SOS Alarm för alarmeringstjänst enligt avtal* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och som avser grundersättning om 178 miljoner kronor. De medel som idag avsätts för SOS Alarms utveckling av system för viktigt meddelande till allmänheten, VMA om 25 miljoner kronor per år via anslag 2:4 *Krisberedskap* föreslås också överföras till den nya myndigheten, se vidare kapitel 13. Därutöver föreslås att ytterligare 87 miljoner permanent överförs till den nya myndigheten från anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Belastningen bör ske på anslagspost 5 *Krisberedskap* då utredningens förslag syftar till åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga i samhällsviktig verksamhet att kunna hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Medel för inrättande av informationsnumret 113 13 om 14 miljoner kronor föreslås permanent överföras till MSB, som en konsekvens av utredningens förslag att MSB ska ansvara för det särskilda informationsnumret 113 13, se vidare avsnitt 11.10. Genom att förslaget om en statlig alarmeringsmyndighet innebär att staten övertar finansieringsansvaret för de alarmeringstjänster som avser kommunal räddningstjänst och vård/ambulans, bör en reglering av dessa kostnader göras mellan staten och kommunsektorn. Utredningen föreslår att sammanlagt 260 miljoner kronor regleras genom en minskning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25. Bedömningen är att kostnaderna för kommun- och landstingssektorn understiger de nuvarande kostnaderna.

13.1.3 Omställningskostnader

Utredningen gör bedömningen att omställningsarbetet pågår under tre år. Omställningskostnaderna är svåra att uppskatta i nuläget men bedöms omfatta följande kostnader:

- Lokal- och teknikanpassning av larmcentraler: kostnader för avveckling, anpassning och eventuell nyetablering av centraler.
- Personal: kostnader i samband med omställning av larmcentraler: avveckling, rekrytering och utbildning av personal samt kostnader för dubbel bemanning under vissa perioder .
- Omställning av central administration.

Utredningen bedömer att kostnaderna för omställningen uppgår till 30–50 miljoner kronor per år under omställningsperioden. Utredningen föreslår i avsnitt 11.14 att kostnaderna för omställningen belastar anslaget 2:4 *Krisberedskap*.

Utredningen har som ett räkneexempel med hjälp av MSB tagit fram ett underlag kring de kostnader som kan uppstå vid etablering av helt nya larmcentraler. MSB:s underlag ger vid handen att nybyggda larmcentraler inklusive teknisk försörjning byggda enligt modern larmcentralsstandard representerar en kostnad om 1,5–2,5 miljoner kronor per operatörsplats och därutöver tillkommande ytor för kontor, drift och service.[6] Till detta kommer teknisk utrustning för larmhantering och dirigering.

För staten och för SKL Företag AB som ägare till SOS Alarm AB kan kostnader uppkomma i samband med omstruktureringen av bolaget. Dessa kostnader kan bedömas först när de båda ägarna har kommit överens om vilka förändringar som ska göras av bolaget.

[6] Underlagsuppgifter till utredningen från MSB, mars 2013.

13.2 Konsekvenser för verksamhet och personal vid SOS Alarm

Utredningens förslag innebär att den alarmeringsverksamhet som avser 112-tjänsten, vissa varnings- och informationstjänster inom krisberedskapsområdet samt samordning av alarmering till räddningsorgan ska övergå från SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) till en ny statlig myndighet, Alarmeringsmyndigheten. Förslaget innebär vidare färre larmcentraler. Genomförandet omfattar en rad olika förberedande åtgärder som närmare redovisas i kapitel 14, Plan för genomförande.

Även om förändringen av verksamhetsform är omfattande innebär den att företagets kärnverksamhet, den egentliga alarmeringsverksamheten (”blåljus”), behålls samlad. Denna verksamhet motsvarar också merparten av bolagets verksamhet och personal. Utredningen bedömer därför att det är fråga om en övergång av verksamhet till ett annat organ, här en statlig myndighet, och att kriterierna för s.k. verksamhetsövergång är uppfyllda. För verksamhetens personal bedöms detta innebära att de rättigheter och skyldigheter som följer av gällande anställningsvillkor övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande arbetsgivaren, dvs. till den nya myndigheten. Det är dock den mottagande arbetsgivaren som slutligen gör bedömningen om det föreligger en verksamhetsövergång. Vid förändringen ska 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

Förslaget om en ny struktur med färre larmcentraler kommer däremot att kunna innebära konsekvenser för personalen. Som tidigare redovisat föreslås att avvecklingen göras i en takt av 2–3 centraler per år. Även vad gäller gemensamma funktioner och stöd innebär utredningens förslag vissa kostnadseffektiviseringar.

Utredningen gör generellt bedömningen att organisationsförändringarna bör genomföras relativt snabbt, dock utan att risker för drift och säkerhet uppkommer, för att undvika kompetensbortfall och effektnedgångar i verksamheten. Alarmeringsverksamheten är till stora delar en tjänsteproduktion, där resurserna utgörs av personalens kunskaper, erfarenheter och personliga egenskaper och förmågor. För att kunna behålla denna kompetens i verksamheten är det viktigt att personal på olika nivåer i organisationen tidigt får god information om de förändringar som beslutas och tydliga planeringsförutsättningar för sitt eget arbete.

13.3 Konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningens förslag om en statlig myndighet med övergripande ansvar för alarmering via 112 i nödsituationer syftar till att säkerställa en likvärdig tjänst, i hela landet. Bedömningen är att staten bör ansvara för en säker och effektiv mottagning och behandling av larm som avser mycket brådskande och akuta händelser som också kan kräva samordning mellan flera aktörer i samhället. Förslaget avser dock inte att förändra den grundläggande ansvarsfördelningen och kommunernas och landstings ansvar för räddningstjänst respektive hälso- och sjukvård.

De uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för kommer fortsatt att kräva en nära samverkan med kommuner och landsting. Utredningen föreslår att möjligheterna till samverkan i larmbehandlingen stärks. Det kan till exempel ske genom att de tekniska systemen för larmbehandling och informationsspridning utvecklas och att möjligheterna till samlokalisering utvidgas så att räddningsorganen kan ha egna arbetsplatser i larmcentralerna. Alarmeringsmyndigheten ska också kunna erbjuda stöd till räddningsorganen vid större händelser eller kris.

Vidare förutses alarmeringsverksamheten fortsatt att bedrivas i enlighet med de larmplaner och andra beslutsunderlag som kommuner och landsting utformar. Utredningen bedömer dock att den nya myndigheten i samverkan med räddningsorganen på sikt bör utveckla mer enhetliga beslutsstöd.

I några praktiska avseenden innebär förslagen emellertid förändringar för kommuner och landsting. De kommer inte längre att råda valfrihet i fråga om utförare av sådana alarmeringstjänster som avser brådskande och akuta larm via nödnummer 112 eller annan larmväg. Utredningen bedömer dock att kommuner och landsting fortsatt bör kunna ha andra kontaktpunkter eller funktioner dit ärenden vid behov kan vidarebefordras eller hänvisas. Detta kan exempelvis handla om sjukvårdsrådgivning eller liknande funktioner eller tjänster.

En annan förändring gäller formerna för insyn och inflytande över alarmeringsverksamheten. Som framgår av utredningens förslag (kapitel 11, avsnitt 11.5) behöver nya former för samverkan med kommuner och landsting utvecklas.

Samverkan skapar förutsättningar för en effektivare larmbehandling och effektiva räddningsinsatser. Det skapar också förutsättningar för ett effektivare samlat resursutnyttjande. Detta

var de grundläggande motiven för den samordning mellan stat, kommun och landsting som ledde fram till bildandet av ett gemensamt alarmeringsbolag. De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag, se avsnitt 13.1.2, innebär att en reglering sker mellan staten och kommunsektorn för att finansiera myndighetens verksamhet. Den föreslagna regleringen motsvarar inte fullt ut den uppskattade kostnaden som kommuner och landsting i dag har för alarmeringstjänster inkl. larm- och ledningscentraler i egen drift eller med extern utförare, varför den samlade effekten bör bli gynnsam för kommuner och landsting.

13.4 Konsekvenser för berörda statliga myndigheter

Flera statliga myndigheter berörs av utredningens förslag.

Den föreslagna Alarmeringsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB kommer att ha verksamheter som är beroende av varandra. Utredningens förslag innebär att Alarmeringsmyndighetens ansvar och uppgifter är avgränsat i förhållande till MSB:s uppgifter och det övergripande samordningsansvar som MSB har i fråga om samordning och stöd till myndigheter och olika aktörer i samhället vid olyckor och kriser. Utredningen föreslår att MSB utifrån sitt uppdrag och ansvar inom området samhällsskydd och krisberedskap ska vara kravställare när det gäller utvecklingen av en gemensam teknisk plattform. Detta arbete bör också ske samordnat med det arbete som MSB bedriver inom projektet Ledning och samverkan. Vidare kan det samverkansavtal som idag finns mellan MSB och SOS Alarm ersättas med olika samverkansformer enligt t ex. förvaltningslagens reglering om att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.[7] De förslag och bedömningar som utredningen lämnar avseende MSB bedömer utredningen ligger väl i linje med myndighetens nuvarande ansvar och uppgifter, varför ingen särskild finansiering föreslås. När det gäller utredningens förslag om överföring om ansvaret för informationsnumret 113 13 föreslår utredningen dock att den uppgiften finansieras genom överföring av medel till MSB:s ramanslag.

[7] 6 § Förvaltningslag (1986:223)

I fråga om verksamheten i de räddnings- och ledningscentraler som Sjöfartsverket (JRCC) respektive Kustbevakningen ansvarar för föreslår utredningen att ansvaret för den inledande larmbehandlingen, dvs. mottagning, bedömning i stort, bör övergå till Alarmeringsmyndigheten. Detta innebär ingen förändring av myndigheternas ansvar för räddningsinsatsen. Den organisationskommitté som tillsätts för att förbereda inrättandet av Alarmeringsmyndigheten (se kapitel 14) bör se över kostnadsfördelningen mellan myndigheterna med anledning av detta.

Den nya Polismyndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2015, samtidigt som den förslagna Alarmeringsmyndigheten föreslås inrättas. I samband med förberedelserna av inrättandet av de båda myndigheterna bör möjligheterna prövas till närmare samverkan. Det kan gälla frågor om till exempel samlokalisering i gemensamma larmcentraler och teknikanpassning.

Som utredningen tidigare berört (se avsnitt 11.7) skulle en samlokalisering kunna övervägas på de orter där både Alarmeringsmyndigheten och länsstyrelsernas lokaler för krisledning finns.

Utredningens förslag kommer också innebära konsekvenser för myndigheter med uppgifter inom samhällets krisberedskap. De tjänster som SOS Alarm utför på uppdrag av dessa myndigheter kommer att vara Alarmeringsmyndighetens ansvarsområde. Vidare kommer beslut om lokalisering av de regionala larmcentralerna ha betydelse för samverkan med myndigheterna.

13.5 Konsekvenser för företagande m.m.

Utredningens förslag innebär att endast den myndighet som regeringen bestämmer, i förslaget Alarmeringsmyndigheten, får utföra larmtjänster som avser larm på nödnummer 112 eller annan larmväg. Konsekvensen av det är att möjligheten att bedriva larmtjänster inom detta område begränsas för privata företag. Som redovisat i skälen för utredningens förslag (kapitel 11) är motivet att säkerställa säkra och likvärdiga alarmeringsförhållande i hela landet. Enligt förslaget ska den nya myndighetens verksamhet inriktas på mottagning och bedömning av sådana larm som bedöms vara akuta och mycket brådskande att direkt åtgärda. För andra

typer av larm där behovet av åtgärd inte bedöms vara brådskande ska larmärendet kunna vidarebefordras till ansvarigt räddningsorgan eller ansvarig myndighet. Innebörden är att det fortfarande kommer att finnas möjlighet för privata utförare att på uppdrag av t.ex. kommuner eller landsting bedriva sjukvårdsrådgivning eller andra rådgivnings- och informationstjänster.

Utredningen bedömer att förslaget sammantaget inte innebär någon omfattande inskränkning av möjligheten för företagande. Den egentliga alarmeringsverksamheten – 112-tjänsten och bedömning och dirigering av olika räddningsinsatser – utgör en begränsad del av den totala marknaden för olika former av larmtjänster eller sjukvårdstjänster. Ett utvidgat utrymme för företagande kommer att uppstå inom larmtjänster, säkerhetslarm och jourtelefoni där SOS Alarm hittills har bedrivit verksamhet. Utredningens förslag innebär att sådan verksamhet inte ska ingå i den nya myndigheten. Utrymmet för kommersiella aktörer kommer därför att öka inom denna marknad.

13.6 Konsekvenser för enskilda

Utredningen bedömer att förslagen om de genomförs, kommer att förbättra den enskildes säkra och lika rätt att få kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation. Individen ska inte bara känna sig trygg då det gäller att kunna få kontakt med samhällets hjälporgan, individen ska också veta att kedjan hålls samman och att nödanrop behandlas. Alarmeringsmyndigheten ska skapa en nationell likabehandling av inkommande nödanrop och rättstryggt bemötande av enskilda utan utrymme för andra intressen. Statens kärnverksamhet blir tydlig och uppenbar, med individen i centrum utan behov av sådana hänsynstaganden som en i tid och rum konkurrerande affärsverksamhet kan innebära. Systemet kan ges den rättssäkra och transparanta utformning som kännetecknar statlig verksamhet och myndighetsutövning. Med detta följer också individens möjlighet och rätt att ta del av verksamhetens inre förhållanden, där statliga regler för offentlighet och sekretess tillämpas. Utredningen bedömer att detta inte enbart ger önskade verksamhetseffekter utan också bidrar till att öka den individuella tryggheten och tilliten till samhället.

13.7 Övriga konsekvenser av utredningens förslag

Effekter på sysselsättning och offentlig service

Utredningens förslag kan ge effekter på sysselsättningen i vissa delar av landet. Sysselsättningseffekterna bedöms dock bli relativt begränsade på lokal nivå. Det innebär också att effekterna på befintlig anknytande tjänsteverksamhet bedöms bli av mindre omfattning på de orter där centraler avvecklas. En positiv effekt kan uppstå på de orter där de framtida larmcentralerna förstärks eller nyetableras. Den aggregerade effekten på ekonomin torde vara neutral.

Utredningen har inte funnit att förslagen strukturellt påverkar förhållanden som rör brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet i samhället, annat än att den nya verksamheten bedöms kunna fungera effektivare och att polisiära och andra hjälpinsatser vid behov snabbt kan larmas ut. Inte heller bedöms någon påverkan uppstå på förutsättningarna för jämställdheten mellan könen i samhället eller inom alarmeringsorganisationen. Av de anställda på SOS Alarm AB utgjorde drygt hälften, eller 59 procent kvinnor (2011). För ledningsfunktioner gällde dock det omvända förhållandet.[8] Åtskilligt talar för att en alarmeringstjänst i myndighetsform genom de statliga regelverk och incitament som gäller kommer att arbeta för att bibehålla och om möjligt förbättra en jämställd arbetsfördelning bland medarbetare och ledning.

Utredningen bedömer inte att de föreslagna förändringarna negativt påverkar möjligheten att nå de integrationspolitiska målen i samhället. Den effektivisering som koncentrationen till färre larmcentraler med högre kapacitet kan snarare ge ytterligare stöd för att nå samhällsmål med fokus på individer och utsatta grupper. Förslaget om att den nya myndigheten genom utvidgade tolktjänster ska kunna erbjuda bättre service till alla medborgare syftar bland annat till att skapa bättre förutsättningar för att kunna ge adekvat hjälp till personer med utländsk bakgrund.

[8] SOS Alarms hållbarhets- och årsredovisning 2011, s. 52.

14 Plan för genomförande

14.1 Inledning

Utredningens förslag innebär att en ny statlig myndighet, Alarmeringsmyndigheten, inrättas med uppdrag att utföra alarmering och säkerställa en säker, snabb och effektiv behandling av larm på nödnummer 112. Förslaget innebär att den nya myndigheten övertar ansvaret för 112-tjänsten, vissa varnings- och informationstjänster samt samordning av alarmering från SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm). Förslaget innebär vidare en förändring av organisationen till färre larmcentraler. Den nya myndigheten föreslås inleda sin verksamhet den 1 januari 2015.

Genomförandet av utredningens förslag behöver förberedas och genomföras i flera steg som omfattar dels omstruktureringen av SOS Alarm och inrättandet av den nya myndigheten men också den föreslagna förändringen av antalet larmcentraler. Parallellt ska nya regler och finansiella ramar för verksamheten beslutas.

Utredningens bedömning är att förändringarna genomförs under en relativt kort tidsperiod för att undvika osäkerhet, kompetens och effektnedgångar i verksamheten, som ytterst skulle kunna innebära risker för säkerheten i alarmeringsverksamheten. Genomförandet av förändringarna behöver ske på ett sätt som säkerställer upprätthållandet av och förtroendet för en samhällskritisk verksamhet. I alla faser av genomförandet måste den operativa verksamhetens funktionalitet säkras. Av stor vikt är också att kunna behålla den kompetens och resurser i verksamheten som utgörs av verksamhetens personal, operatörer, teknisk och administrativ kompetens och ledningsfunktioner. Genom att förändringen får konsekvenser för flera aktörer i samhället krävs en process präglad av god information, öppenhet och dialog gentemot ansvariga myndigheter, räddningsorgan och organisationer.

14.2 Omstrukturering av SOS Alarm och bildande av ny myndighet

När det gäller förändringar av inriktningen av verksamheten i bolaget SOS Alarm och dess organisation gäller som förutsättning att staten måste inleda förhandlingar med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, som genom förvaltningsbolaget SKL Företag AB äger 50 % av aktierna i SOS Alarm. För formella förhandlingar krävs att regeringen har mandat från riksdagen, då det kan röra förändringar i statens ägande och rör förändringar av verksamheten i bolaget.

Omstruktureringen av bolaget SOS Alarm kan göras på flera sätt. Staten kan förvärva samtliga aktier i bolaget och därefter genomföra de omstruktureringar som krävs för att bilda den nya myndigheten. Sådana verksamheter som inte ska ingå i den nya myndigheten kan kvarstå i bolaget eller avyttras. Ett alternativ är att staten endast förvärvar de delar av bolagets verksamhet som ska ingå i den nya myndigheten, och att bolaget i övrigt fortsätter sin verksamhet.

Förberedelserna av bildandet av den nya myndigheten inleds så snart som riksdag och regering fattat nödvändiga beslut om inriktningen av den nya myndigheten. Ett första steg är att regeringen tillsätter en organisationskommitté eller uppdrar åt en särskild utredare att förbereda och genomföra myndighetens bildande. I ett sådant uppdrag ingår vanligen att lämna förslag till organisation för myndigheten, närmare beräkna kostnader för verksamheten och föreslå finansiering av dessa. I uppdraget kan även ingå att genomföra de praktiska förberedelser som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna inledas, t.ex. rekrytering av personal, lokaliseringsfrågor.

14.3 Förändringen av larmcentralerna

Utredningen föreslår en struktur med färre och större larmcentraler. Motivet är att öka verksamhetens effektivitet, säkerställa korta svarstider och larmbehandlingstider och stärka larmcentralernas kompetens och uthållighet. En struktur med större och robusta larmcentraler kan också på sikt kunna utvecklas till baser för regional samverkan i vardag och vid större händelser eller kriser. Den struktur som läggs fast bör vara anpassad till långsiktiga

behov och förutsättningar. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att antalet larmcentraler reduceras från nuvarande 15 centraler år 2013 till 5–7 larmcentraler.

Som tidigare redovisat har SOS Alarm under perioden 2012–2013 genomfört en omställning av tre centraler. På grundval av erfarenheter i Finland planerades en avveckling av 2–3 centraler per år. I praktiken gick omställningen snabbare än beräknat och kunde genomföras under mindre än ett år (cirka nio månader).

Erfarenheterna från omställningen visar att risken är stor att verksamheten tappar kompetent personal om förändringen tar lång tid. Vidare är det viktigt att under processen kunna tydliggöra de långsiktiga målen för verksamheten, och motiven till att förändringen genomförs. SOS Alarm har i genomförandet arbetat i en särskild genomförandegrupp, som haft representanter från olika personalgrupper inklusive verksamma operatörer. På detta sätt har förändringar i arbetsrutiner och processer kunnat förankras och gemensamt utvecklas.

Utredningens bedömning är att erfarenheterna från det nyligen genomförda omställningsarbetet i SOS Alarm bör ligga till grund för den fortsatta omstrukturering som nu föreslås. Inriktningen bör således vara att 2–3 larmcentraler avvecklas per år. Genomförandet behöver planeras och genomföras så att en stabil drift kan säkerställas före, under och efter omstruktureringen av varje larmcentral. Tekniskt sett finns redan förutsättningar för en fortsatt omstrukturering genom att 112-trafiken är samlad till ett mindre antal noder i systemet. Det praktiska genomförandet bör kunna ske i särskilda projektgrupper med bred representation från olika kompetenser och personalgrupper. I genomförandearbetet behöver det också planeras för en dialog och samråd med räddningsorgan och andra myndigheter som berörs av förändringarna.

För att undvika risken för kompetensbortfall och effektnedgång i verksamheten kan det övervägas om inte omstruktureringen av larmcentralerna kan påbörjas innan den nya myndigheten inrättas. En möjlighet är att låta den organisationskommitté eller särskilda utredare (jfr ovan) som får uppdraget att förbereda och genomföra myndighetens bildande också får uppdraget att inleda omstruktureringen av larmcentralerna redan under 2014.

14.4 Handlingsplan

Med utgångspunkt i utredningens förslag att den nya myndigheten ska inrättas den 1 januari 2015 kan följande tidsplan redovisas.

Utredningen lämnar sitt förslag till regeringen senast den 30 april 2013. Förslag remitteras eller blir på annat sätt föremål för samråd med berörda myndigheter på central, regional och lokal nivå samt berörda organisationer och aktörer i övrigt. Förslag och utfall av remiss eller samråd bereds i Regeringskansliet inför behandling i budgetpropositionen för år 2014. Parallellt behöver en dialog inledas med företrädare för SKL.

I budgetpropositionen för 2014 redovisar regeringen förslag till förändring av alarmeringsverksamheten och begär riksdagens mandat att inleda förhandlingar med SKL om SOS Alarm AB:s verksamhet och eventuella finansiella frågor med anledning av den planerade omstruktureringen av bolaget. Regeringen redovisar även den planerade inriktningen av arbetet för att förbereda den nya myndigheten, dvs. tillsättande av organisationskommitté. (Medel för myndighetens verksamhet (förvaltningsanslag) behöver dock inte behandlas förrän i nästa års budgetproposition.

Under förutsättning att riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag kan förhandlingar med SKL inledas i början av år 2014. Förhandlingarna kan väntas pågå under någon eller några månader innan enighet om en lösning kan uppnås. Om enighet inte kan uppnås är alternativet ett skiljedomsförfarande, innebärande en värdering av bolaget och fastställande av köpeskilling.

Parallellt tillsätter regeringen en organisationskommitté eller särskild utredare med uppgift att förbereda inrättandet av den nya myndigheten. Organisationskommittén bör kunna rapportera sitt arbete i flera faser. Ett underlag om myndighetens kostnader och finansiering behöver sannolikt rapporteras till regeringen under våren 2014, liksom förslag till myndighetsinstruktion och regleringsbrev, för att kunna ligga till grund för regeringens förslag till förvaltningsanslag i budgetpropositionen för år 2015.

Kommittédirektiv 2011:106

Översyn av samhällets alarmeringstjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2011

Sammanfattning

En utredare ska se över samhällets alarmeringstjänst. Syftet med översynen är att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt. Utredaren ska kartlägga samhällets alarmeringstjänst, pröva och föreslå i vilken organisationsform verksamheten ska bedrivas.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2012.

SOS-tjänsten

SOS-tjänsten infördes efter ett beslut i riksdagen 1956 (prop. 1956: 1 bil. 27, SU 1956:9, rskr 1956:155). Genom riksdagsbeslutet infördes ett gemensamt nödnummer för de olika hjälporganen, polis, räddningstjänst och ambulans. Sverige blev först i världen med ett särskilt gemensamt nödnummer. Televerket svarade för SOS-tjänsten och inrättade särskilda förmedlingsfunktioner vid telestationerna.

Riksdagen beslutade 1972 att SOS-tjänsten skulle föras över till länsalarmeringscentraler samt godkände avtal mellan Televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om bildande av ett alarmeringsbolag (prop. 1972: 129, TU 1972: 20, rskr 1972: 329). Reformen byggde på ett förslag från Räddningstjänstutredningen (SOU 1971:50).

Med uppgift att driva länsalarmeringscentralerna bildades 1973 SOS Alarm AB med staten, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet som ägare.

År 1994 bytte bolaget namn till SOS Alarm Sverige AB och bolaget blev mer uttalat ett affärsdrivande bolag. Samtidigt tecknades ett alarmeringsavtal mellan staten och bolaget. Avtalets syfte är att säkerställa en effektiv alarmeringstjänst och ge möjlighet att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulans. Genom alarmeringsavtalet, som löper tills vidare, garanteras bl.a. SOS-tjänsten. SOS-tjänsten innefattar att svara på nödanropsnumret 112, genomföra en primär intervju där SOS-operatören reder ut behovet av hjälp och den ungefärliga belägenheten för hjälpinsatsen, fastställa vem som ska ansvara för att lämna den hjälp som behövs samt att vidarekoppla samtalet till ansvarigt hjälporgan.

År 2008 reviderades alarmeringsavtalet i viss utsträckning. I det nya avtalet tydliggörs att SOS Alarm Sverige AB är en viktig resurs i samhällets krisberedskap. Det ställs även krav på att SOS Alarm Sverige AB ska kunna tillhandahålla landstäckande kommunikation i Sveriges nationella radiokommunikationssystem för samverkan och ledning, Rakel. Vidare krävs att bolaget kan administrera, utveckla och erbjuda samordningstjänster inom systemet. Slutligen ska SOS Alarm Sverige AB på uppdrag av behöriga myndigheter vidareförmedla information till beredskaps- och ledningsfunktionerna vid centrala statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I avtalet åtar sig SOS Alarm Sverige AB också att aktivt medverka i statens kommande projekt med syfte att utveckla metoder för kriskommunikation vid större händelser.

I alarmeringsavtalet anges vidare att samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan ska kunna träffa särskilda avtal för utalarmering, prioritering och dirigering av räddningsresurser.

SOS Alarm Sverige AB ägs i dag gemensamt med hälften vardera av svenska staten och SKL Företag AB, ett av förbundet Sveriges Kommuner och Landsting helägt bolag. Inom Regeringskansliet ansvarar Finansdepartementet för statens ägande i bolaget medan Försvarsdepartementet förvaltar alarmeringsavtalet.

Samtliga kommunala räddningstjänster har valt att träffa avtal med SOS Alarm Sverige AB. Fram till oktober 2011 har samtliga landsting valt att träffa avtal med bolaget för utalarmering av

ambulanser. Under hösten 2010 fattade landstingen i Uppsala, Södermanland och Västmanland och Gotlands kommun beslut om att från november 2011 anlita en annan operatör än SOS Alarm Sverige AB, MedHelp AB, när det gäller prioritering av vårdärenden samt dirigering av ambulans. Polisiära räddningsresurser utalarmeras i polisens egen regi. Sjö- och flygräddningstjänstens resurser utalarmeras normalt via Sjöfartsverket. Miljöräddningstjänstens resurser utalarmeras normalt via Kustbevakningen.

Nuvarande reglering

De senaste tio åren har såväl EU:s som Sveriges former och regler för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap förändrats. Bland annat ersattes räddningstjänstlagen 2004 av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Två år senare tillkom förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion beslutades året därefter.

Bestämmelser om alarmeringstjänster finns bl.a. i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och polislagen (1984:387). För regionala alarmeringscentraler finns lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

I lagen om skydd mot olyckor anges att kommuner och statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst ska se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska hälso- och sjukvården vara lätt tillgänglig och så organiserad att allmänheten lätt kan komma i kontakt med vårdgivaren. Detta kräver bl.a. att det finns anordningar för en effektiv alarmering av ambulanssjukvården. Enligt polislagen är det polisens uppgift att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

Behovet av en utredning

Regeringen har i propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull angett att det finns skäl att initiera en översyn av alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB och anpassa det till den utveckling som skett av krisberedskapen (prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193).

Mot bakgrund av utvecklingen inom området skydd mot olyckor och krisberedskap samt de behov av alarmering och kommunikation som finns inom detta område samt den tekniska utvecklingen av bl.a. kommunikationsmöjligheter som skett under senare år bör en översyn av samhällets alarmeringstjänst genomföras för att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt.

Nuvarande organisationsform, avtalsformer och ägarförhållanden för samhällets alarmeringstjänst har inte genomgripande prövats sedan SOS Alarm Sverige AB bildades. Företaget bedriver i dag sitt uppdrag med stöd av alarmeringsavtalet och med en statlig ersättning. Sedan alarmeringsavtalet ingicks har såväl den nationella lagstiftningen som EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd ändrats. Det bör utredas om nuvarande organisation av alarmeringstjänsten är förenlig med dessa regler.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över samhällets alarmeringstjänst. Syftet med översynen är att säkerställa att alarmeringstjänsten fungerar på ett effektivt, säkert och ändamålsenligt sätt. En samordnad alarmeringstjänst ska eftersträvas för att främja stärkt samverkan, minimera hanteringstider och skapa förutsättningar för ett optimalt nyttjande av samhällets samlade resurser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. En samordnad alarmeringstjänst är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap.

Utredaren ska kartlägga nuvarande alarmeringstjänst och anknytande tjänster såsom utalarmering av resurser för hjälpinsatser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa, krisberedskapstjänster samt varnings- och informationstjänster. Konsekvenser av att flera operatörer tillhandahåller tjänster för utalarmering,

prioritering och dirigering m.m. ska beskrivas. Samhällets alarmeringstjänsts roll i samhällets krisberedskap ska klargöras.

Utredaren ska bedöma och föreslå vilka delar inom allmän ordning, säkerhet och hälsa som ska ingå i samhällets alarmeringstjänst för att säkerställa:

- de enskildas säkra och lika rätt till att få kontakt med samhällets hjälporgan i en nödsituation,
- samhällets behov av samverkan och en samordnad hantering vid olika typer av nödlägen,
- en effektiv, säker, sammanhållen och obruten larmkedja,
- möjligheten till förutsättningar för en aktuell bild över samhällets samlade resurser för hjälpinsatser inom allmän ordning, säkerhet och hälsa samt
- möjligheten för en aktuell bild över vilka insatser som pågår inom allmän ordning, säkerhet och hälsa och att denna information kan tillhandahållas myndigheter som har behov av uppgifterna för sin verksamhet.

Utredaren ska vidare bedöma och föreslå vilka krisberedskapstjänster som ska ingå i samhällets alarmeringstjänst.

Med beaktande av uppdragets betydelse för allmän ordning, säkerhet och hälsa, ingår det i uppdraget att pröva och föreslå hur alarmeringstjänsten i samhället ska vara organiserad. Utredaren ska ta ställning till hur det offentliga åtagandet bör avgränsas och utformas samt hur denna verksamhet bör organiseras och finansieras. Även ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen ska analyseras. I uppdraget ingår också att, föreslå ekonomiska mål för verksamheten. Utredaren ska beakta de kriterier för fortsatt statligt ägande som framgår av budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.13.1).

Utredaren ska vidare pröva och föreslå hur alarmeringstjänsten ska finansieras, bl.a. med hänsyn till nationell lagstiftning och EU:s regelverk om offentlig upphandling och statsstöd.

Utredaren ska slutligen föreslå regler för uppföljning och tillsyn av verksamheten för att säkerställa en kontinuerlig kvalitetssäkring.

Utredaren ska utifrån sina förslag även redovisa nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Med beaktande av alarmeringstjänstens betydelse för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap samt för den enskilde, ska utredaren redovisa en analys över vilka konsekvenser förslagen medför. I denna ska även ekonomiska och organisatoriska förändringar ingå. Vidare ska utredaren redovisa hur förslagen ska finansieras. I det fall förslagen medför ökade kostnader för staten ska förslaget till finansiering ske från berörda utgiftsområden. Om utredaren med hänsyn till utredningens samlade resultat bedömer att ett förslag till finansiering inte är genomförbart inom berörda utgiftsområden, får även andra finansieringsförslag lämnas. Utredaren ska också bedöma tiden för genomförande av de förslag som lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, SOS Alarm Sverige AB och Sveriges Kommuner och Landsting samt med övriga berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2012.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:28

Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av samhällets alarmeringstjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 1 december 2011 kommittédirektiv om en översyn av samhällets alarmeringstjänst (dir. 2011:106). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 14 december 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2013.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
   – hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
   Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens
   finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
    – med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
    – ett förtydligat ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
    – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
    en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
    – samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. +Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
    – ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
    – om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
    – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgetramverket
    – uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]

Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]

Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]

Internationell straffverkställighet. [21]

E-röstning och andra valfrågor. [24]

Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]

En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]

Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]

En myndighet för alarmering. [33]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]

Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]

Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]

Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]

Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]

Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]

Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]

Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]

Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och kommun. [13]

För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]

Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]

Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]