

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Markus Planmo

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

En myndighet för alarmering (SOU 2013:33)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) remissvar avser både rollen som medlemsorganisation och som hälftenägare av bolaget SOS Alarm Sverige AB.

- SKL avstyrker utredningens förslag om att inrätta en alarmeringsmyndighet som i akuta fall ska överta bedömning, prioritering, samt utlarmning och dirigering avseende kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård. Förslaget skulle innebära att stora delar av ledningen för ambulanssjukvården i praktiken flyttas från landstingen, som bär verksamhetsansvaret, till staten. Vidare innebär förslaget att kommuner och landsting måste bygga upp parallella ledningscentraler, till stora kostnader. Förslaget innebär också att två instanser ska dirigera resurser, vilket SKL inte ser som praktiskt genomförbart.
- SKL anser istället att den nuvarande konstruktionen med ett bolag som gemensamt ägs av staten och SKL bör utvecklas genom att bolaget ges ensamrätt på bedömning och prioritering, samt utlarmning och dirigering avseende kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård. På så sätt kan man komma tillrätta med den problembild som utredningen identifierat, samtidigt som lednings- och verksamhetsansvar bibehålls och kommuners och landstings möjlighet till inflytande säkerställs. Verksamheten skulle också kunna avse polisärenden och statlig räddningstjänst. Samtidigt ska möjlighet finnas för statliga myndigheter, kommuner och landsting att bedriva verksamheten i egen regi, om man så önskar.
- SKL avstyrker utredningens förslag till finansiering. SKL anser att utredningens ekonomiska konsekvensanalyser inte är tillräckliga för att kunna fattas beslut utifrån. Förslagets kostnadseffekter på kommuner och landsting är oklara.

SKL:s generella kommentarer om utredningen

Utredaren har haft ett mycket komplext område att utreda. Mot bakgrund av områdets betydelse hade det varit önskvärt att utredaren haft mer tid för att grundligt kartlägga alarmeringstjänsten idag, studera framtida behov, samt formulera förslag och bedöma konsekvenserna av dessa. Utredaren har deltagit vid flera aktiviteter med kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård. Utredaren har också träffat företrädare för SKL.

Utredaren har valt att inte ha en expertgrupp. Det innebär att SKL och andra berörda parter inte fått se några förslagstexter innan utredningen offentliggjordes. Avsaknaden av experter återspeglas i de otydligheter som finns i utredningens förslag. Om förslagen löpande hade diskuterats med berörda parter hade man kunnat undvika många av de oklarheter som finns i utredningens förslag.

SKL anser att en genomgripande reform av alarmeringstjänsten bör föregås av en systematisk inhämtning av erfarenheter från andra länder. Utredningen har primärt hämtat erfarenheter från det finska Nödcentralsverket. Vissa erfarenheter har också inhämtats från Norge och Danmark. SKL anser att det är angeläget att erfarenheter samlas in från fler länder än enbart de nordiska. Detta är något regeringen bör beakta i det fortsatta arbetet med alarmeringstjänstreformen. Vidare bör en systematisk genomgång av forskningslitteraturen på området göras.

Utredningen belyser inte behovet av en strategisk inriktning av forskning och utvecklingsarbete avseende alarmeringstjänst. Det är angeläget att dessa frågor inte glöms bort i den fortsatta hanteringen av frågan.

Förbundets ställningstagande

En nationell alarmeringsfunktion

SKL instämmer i mycket av den problemanalys som utredningen gör av dagens alarmeringstjänst. SKL anser att alarmeringstjänsten generellt sett inte lämpar sig för upphandling på marknaden, då det är viktigt med kontinuitet och stabilitet i verksamheten.

Verksamhet och uppgifter

SKL stödjer utredningens inriktning att den hjälpsökande endast ska behöva prata med en person, och att räddningsorganen parallellt ska delta i larmbehandlingen genom medlyssning.

Ett övergripande problem i utredningen är att det är otydligt vilka verksamheter som ska ingå i alarmeringstjänsten. När utredningen på s. 192 beskriver larmbehandlingen ingår t.ex. inte polis i de resurser som ska larmas ut och dirigeras. På s. 189 beskrivs händelser som kan föranleda insatser av räddnings- och hjälpresurser – utan att brottsliga handlingar nämns. Samtidigt räknas polismyndigheter upp som ett av räddningsorganen i 3 § i den föreslagna lagen om alarmering. I 6 § i samma lagförslag

står dock att myndigheten får besluta om att larma ut en *räddningsinsats* om det bedöms föreligga en nödsituation. Räddningsinsats är ett begrepp som används i lagen om skydd mot olyckor och endast avser räddningstjänst – varför övrig polisiär verksamhet och hälso- och sjukvård inte tycks ingå. Sammantaget ger detta en otydlig bild av alarmeringsmyndighetens roll när det gäller polisiära ärenden.

Frågor om ledningsansvar

Utredningen föreslår att alarmeringsmyndigheten ska ansvara för att hantera akuta ärenden som avser ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst. Enligt utredningen ska myndigheten inte ägna sig åt ledning. SKL delar inte utredningens bild av vad ledning består i.

Begreppet ledning brukar i dessa sammanhang delas upp i systemledning och insatsledning. Systemledning avser bland annat beslut om hur organisationens resurser fördelas mellan olika behov. I systemledning ingår också en normativ del vilket innebär tolkning av organisationens roll och ansvar. Beslut om att inleda eller inte inleda en räddningsinsats är exempel på denna normativa del. Insatsledning handlar om hur en enskild insats bedrivs gentemot en enskild händelse. Under en och samma händelse kan flera insatser bedrivas parallellt – avseende t.ex. räddningstjänst, polis och sjukvård.

I situationer när resurserna är ansträngda, t.ex. vid en kris, är en samlad systemledning helt nödvändig. Det innebär att räddningsorganet måste prioritera mellan uppdrag och hålla beredskap för inkommande larm. Därför finns en oskiljbar koppling mellan systemledning och alarmering av räddningsorganen.

Utredningen menar att alarmeringstjänsten inte ska bedriva ledning av insatser. Systemledning behandlas inte i betänkandet. Det är SKL:s uppfattning att förslaget omöjliggör en effektiv systemledning eftersom alarmeringstjänsten ska vara suverän vid nödsituationer och således inte samordnas med räddningsorganens övriga operativa verksamhet.

Ledning av ambulanssjukvård

Inom sjukvården utgörs den övergripande ledningen av funktionerna *Tjänsteman i beredskap* (TiB) och *särskild sjukvårdsledning*, som bl.a. kan besluta om prioritering av resurser i samband med en allvarlig händelse. Insatsledningen utgörs av den första enheten som anländer till en skadeplats. Denna enhet blir då *sjukvårdsledare*. I de flesta ambulansinsatser som genomförs utövas ingen direkt ledning av sjukvårdsledaren, utan man vidtar nödvändiga vårdåtgärder och avtransporterar patienten. Detta innebär att en stor del av insatsledningen av ambulansverksamheten i praktiken sköts av larmoperatörer som bedömer och prioriterar, samt larmar ut och dirigerar. En central del i ledningsverksamheten blir att avgöra om en hjälpsökande ska ha ambulans eller inte. Denna ledning sker idag på uppdrag av landstingen. Med utredningens förslag kommer ledningen av en stor del av ambulanssjukvården att flytta över till en statlig myndighet.

Förskjutningen av ledningsansvaret från landstingen till staten kan också få mer långsiktiga konsekvenser. Myndigheten skulle t.ex. kraftigt kunna öka utlarmningen av prioritet uppdrag genom övertriagering, dvs. utan att antalet faktiska skade- och sjukdomsfall ökade i samma omfattning. En sådan övertriagering skulle bli dimensionerande för ambulansverksamhetens organisation. Likväl skulle alarmeringsmyndigheten inte ha något ekonomiskt ansvar för en sådan utveckling, och landstinget skulle inte ha någon större möjlighet att påverka myndigheten.

SKL bedömer sammantaget att utredningens förslag innebär att stora delar av ledningen av ambulanssjukvården de facto flyttar över till staten, utan att finansieringsansvar, arbetsmiljöansvar m.m. följer med.

Ledning av kommunal räddningstjänst

SKL anser att utredningen inte speglar den komplexitet som präglar den kommunala räddningstjänstens verksamhet.

Kommunal räddningstjänstpersonal har ofta ett uppdrag som består av många uppgifter utöver att genomföra räddningsinsatser. I ett nationellt perspektiv så utgörs merparten av kommunal räddningstjänst av deltidsanställd personal som har en annan anställning vid sidan av räddningstjänsten. Bland den heltidsanställda personalen är det vanligt att man har många olika uppgifter som sköts parallellt med beredskapen att genomföra räddningsinsatser. Mot bakgrund av att det i många delar av landet blir allt svårare att upprätthålla beredskap och nyrekrytera personal bedöms det växa fram allt mer komplexa lösningar för hur personalförsörjningen kommer att se ut i samband med uppstarten av en kommunal räddningsinsats. Dessutom blir det allt vanligare med dynamiska beredskapslösningar som är direkt kopplade till den riskbild som föreligger just för stunden. För att nå den snabbhet och effektivitet som utredningen eftersträvar i uppstartsskedet av en räddningsinsats, som sker inom ramen för ett sådant komplext system, krävs god kännedom och kunskap om systemets momentana tillstånd och förmåga. Detta samtidigt som man ska kunna bibehålla ett fortsatt gott beredskapsläge. Systemledningen och insatsledningen är alltså på ett mycket påtagligt sätt integrerat i utlarmnings- och dirigeringskedet.

SKL bedömer att utredningens förslag innebär att delar av systemledningen av den kommunala räddningstjänsten kan komma att flyttas över till staten och att det även kan komma att innebära onödiga inskränkningar i det kommunala självstyret avseende hur den kommunala räddningstjänsten organiseras.

Inre befäl

Utredningen skriver att kommuner och landsting ska kunna ha inre befäl eller motsvarande i larmcentralerna. Samtidigt ska myndighetens larmoperatörer vara suveräna i larmbehandlingen av akuta ärenden. Därmed blir det inre befälets roll otydlig i relation till myndigheten, och det finns uppenbara risker för att motstridiga beslut fattas och att det uppstår oklarheter i vilka mandat som respektive aktör har.

Uppdelningen i akuta och icke-akuta ärenden

Utredningen föreslår en avgränsning av alarmeringstjänsten till nödalarmering. Utredningen är inte tydlig med vad som omfattas av detta begrepp. När det gäller vårdärenden anges inte om myndigheten endast ska hantera prio 1 eller även prio 2. Prio 1 avser akuta livshotande symptom, medan prio 2 är akuta men inte livshotande symptom, enligt Socialstyrelsens föreskrifter om ambulanssjukvård. Enligt statistik från SOS Alarm för 2011 utgjorde prio 1 ca 35 procent, medan prio 2 svarade för ca 49 procent av ambulanshändelserna. Det är således mycket stora volymer av larm som utredningen inte tydligt beskriver hur de ska hanteras.

Dagens system innebär att en aktör (SOS Alarm eller annan kommersiell, landstings- eller kommunal aktör) behandlar både akuta larm och icke-akuta beställningar av ambulans och kommunal räddningstjänst. Larmcentralerna svarar ofta för att på landstingens uppdrag planera sekundärtransporter mellan sjukvårdsinrättningar. Vidare svarar larmcentralerna för att larma ut och dirigera resurser. Larmcentralerna får därmed en nödvändig helhetskontroll över resurserna inom ambulanssjukvård, respektive inom kommunal räddningstjänst. Utan denna överblick kan inte operatörerna veta vilka resurser som är tillgängliga, samt vilka andra resurser som kan dras från pågående mindre akuta uppdrag. Vid situationer med många samtidiga händelser blir denna överblick särskilt betydelsefull.

Enligt utredningens förslag ska alarmeringsmyndigheten endast sköta nödalarmering, medan övriga ärenden ska hänvisas till räddningsorganen för vidare hantering. Detta innebär att två olika instanser ska dirigera samma resurser. SKL bedömer att detta inte kommer att fungera i praktiken. Här finns en uppenbar risk för att problem uppstår i samordningen och nyttjandet av resurser. Vidare omöjliggörs en effektiv systemledning. SKL anser att det måste vara en och samma instans som sköter utlarmning och dirigering av ambulanser, räddningsfordon och andra resurser.

Hantering av icke-akuta ärenden

Eftersom alarmeringsmyndigheten endast ska syssla med nödalarmering, kommer kommuner och landsting i många fall att behöva inrätta egna centraler för att hantera icke-akuta ärenden. Vissa kommunala räddningstjänster har idag ledningscentraler som kan lösa dessa uppgifter, medan huvuddelen inte har det. Landstingen har huvudsakligen anlitat SOS Alarm eller annan operatör för att hantera ambulanstransporter prio 3, planerade ambulanstransporter mellan sjukvårdsinrättningar, samt liggande sjuktransporter med sjukvårdsinnehåll.

Den föreslagna parallella strukturen för icke-akuta ärenden nämns endast förbigående i utredningen. Utredningen har inte beräknat vilka kostnader detta kommer att innebära för kommuner och landsting. SKL bedömer att kostnaderna för uppbyggnad och drift av dessa centraler kan bli höga. Mot bakgrund av att utredningen inte är tydlig med huruvida prio 2 ska hanteras av landstingen eller av

alarmeringsmyndigheten går det inte att utläsa vilka volymer som ska hanteras av landstingen.

Säkerhets- och jourtjänster m.m.

Enligt utredningens förslag ska alarmeringsmyndigheten inte tillhandahålla säkerhets- och jourtjänster, personlarm m.m. SKL bedömer att framförallt kommunerna ser ett stort värde i att kunna köpa den här typen av tjänster av samma leverantör som sköter larmbehandling av kommunal räddningstjänst och krisberedskap. Med en samlad larmhantering kan man uppnå en bättre och mer sammanhållen lägesbild som tidigt kan ge indikationer på skeenden som kan leda till större olyckor eller kriser.

Vidare ser många kommunala räddningstjänster ett behov av att alarmeringstjänsten kan tillhandahålla tilläggstjänster avseende dokumentation av insats, kommunikation med enheter som deltar i insats m.m. Det framgår inte av utredningen om den föreslagna alarmeringsmyndigheten ska tillhandahålla denna typ av tilläggstjänster.

När det gäller automatiska brandlarm föreslår utredningen att dessa endast ska avse vissa allmänna inrättningar såsom äldreboenden, sjukhus och skolor. En sådan ordning skulle innebära att en stor andel av de automatiska brandlarmen skulle hanteras av kommersiella aktörer på en marknad. SKL bedömer att detta skulle medföra stora fördröjningar i hanteringen av automatlarm. Det är väl belagt att man kan minska samhällskostnaderna avsevärt om man kan stoppa en brand i inledningsskedet. Utredningens förslag skulle motverka en tidig insats vid brand och torde leda till ökade samhällskostnader. Det kan i sammanhanget noteras att det historiskt har gjorts avsteg i brandsäkerhetskraven i samband med byggnation som leder till att automatiska brandlarm med direktkoppling till larmcentralen är avgörande för personsäkerheten i många byggnader.

SKL anser sammantaget att det är mycket problematiskt att den föreslagna alarmeringsmyndigheten inte ska utföra några kommersiella tjänster.

En statlig alarmeringsmyndighet

SKL avstyrker utredningens förslag om att alarmeringsfunktionen ska bedrivas i myndighetsform. SKL anser inte att det är nödvändigt att bilda en statlig myndighet för att man ska komma tillrätta med de problem i alarmeringstjänsten som utredningen identifierat. SKL anser att utredningens förslag snarare riskerar att leda till samverkansproblem, ökade kostnader och fortsatt splittring i alarmeringstjänsten.

SKL anser att det är nödvändigt att genomföra en förändring av alarmeringstjänsten. Det finns idag flera problem, t.ex. att olika aktörer använder olika tekniska system som inte kommunicerar med varandra, att det råder svag integration mellan SOS Alarm och polis och statlig räddningstjänst, samt att verksamheten idag ska upphandlas av kommuner och landsting vilket innebär fler aktörer och de problem och risker som detta medför. Vidare finns synpunkter på hur SOS Alarm fungerat gentemot sina kunder, vilket lett till att vissa sökt andra lösningar.

SKL konstaterar att utredningen inte prövat möjligheten att utveckla den nuvarande konstruktionen med ett bolag som gemensamt ägs av staten och SKL. För att komma tillrätta med problematiken med många aktörer anser SKL att man ska ge SOS Alarm ensamrätt på bedömning och prioritering, samt utlarmning och dirigering avseende ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst. Kommuner och landsting ska som tidigare uppdras åt bolaget att utföra verksamheten, och det ska även finnas möjlighet att teckna avtal om tilläggstjänster. Verksamheten skulle också kunna omfatta tjänster avseende polisärenden och statlig räddningstjänst. Bolagets roll i alarmeringstjänsten bör regleras i lag. Det bör också finnas möjlighet för statliga myndigheter, kommuner och landsting att bedriva verksamheten i egen regi, om man så önskar. Vid drift i egen regi är utgångspunkten att 112-operatören på SOS Alarm ska genomföra hela intervjun med den hjälpsökande, medan räddningsorganet är med på medlyssning och svarar för bedömning och prioritering, samt utlarmning och dirigering. Det ska vidare finnas en nationell teknologi (plattform eller gränssnitt) som räddningsorganen ska vara skyldiga att använda, i syfte att säkerställa effektiv samverkan inom alarmeringstjänsten.

SKL kan konstatera att det funnits missnöje hos delar av kommunerna och landstingen med hur SOS Alarm fungerat. Det har bland annat gällt prissättning, kundrelationer, lyhörddhet för kundernas önskemål m.m. En fortsatt utveckling av konceptet med ett gemensamt ägt bolag förutsätter att man genomför förändringar för att komma tillrätta med de problem som kommuner och landsting upplevt. Vidare behöver styrningen av bolaget utvecklas.

En förutsättning för att fortsätta med ett bolag som är gemensamt ägt av SKL och staten är att staten tar sitt fulla finansieringsansvar för 112-tjänsten. Så har inte varit fallet under ett antal år, då kommuner och landsting fått subventionera den statliga 112-funktionen.

Av de alternativ som utredningen överväger anser SKL att *Modell 2: Gemensamma larmcentraler för samverkan* är det som har flest fördelar. I denna modell är det räddningsorganen som helt och hållet sköter bedömning och prioritering av ärenden, samt utlarmning och dirigering av resurser. Därmed uppstår inte problemen med dubbelkommando över resurser, som följer av *Modell 3. Statlig alarmeringsmyndighet*. Vidare ligger ledningen av resurserna kvar hos de aktörer som har verksamhetsansvaret. Samtidigt bistår myndigheten med lokaler, teknik, utbildning m.m. vilket gör att alarmeringstjänsten hålls ihop i ett nationellt system. En svårighet med denna modell är att kommuner och landsting måste hitta samverkanslösningar för att bemanna de gemensamma centralerna. Detta problem slipper man om man har kvar bolagskonstruktionen med SOS Alarm, då kommuner och landsting uppdras åt bolaget att utföra tjänster.

Om en myndighet skulle bildas anser SKL att denna ska ha en styrelse, i syfte att säkerställa inflytande från berörda aktörer. I en sådan styrelse ska SKL och företrädare för kommuner och landsting ha representation.

Former för samverkan

SKL anser att det är nödvändigt att en föreslagen myndighet har former för samråd och samverkan med kommuner och landsting. Sådana samrådsformer kommer dock inte att kompensera de möjligheter till inflytande som skulle försvinna för kommuner och landsting i och med att myndigheten bildades.

Närmare om Alarmeringsmyndighetens roll inom krisberedskap

Kommunerna ska enligt lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ansvara för att ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

SKL anser att det är viktigt för krisberedskapen i kommunerna att olika former av säkerhets- och jourteletjänster finns samlade hos samma aktör som sköter nödalarmeringen. Idag anlitar många kommuner SOS Alarm för larm som gäller vatten, avlopp, gator, vägar m.m. Det gör att man har en samlad lägesbild över många typer av störningar som kan påverka samhällsviktig verksamhet. SKL bedömer att utredningens förslag om en alarmeringsmyndighet som inte kan tillhandahålla den här typen av tjänster skulle försvaga krisberedskapen i kommunerna.

Organisation

SKL anser att det saknas en motivering till varför utredningen föreslår just 5-7 centraler. Utredningen skriver att den regionala indelningen bör göras med utgångspunkt i de samverkansytor som myndigheten kommer att ha för den operativa verksamheten. De strukturer som idag finns utarbetade för ledning inom krisberedskap är baserade på länen, som är 21 till antalet. Samma geografiska indelning gäller för landstingen.

SKL kan endast dra slutsatsen att utredningen utgår från polisens sju samverkansregioner, som regeringen har angivit ska vara vägledande för det fortsatta arbetet med att inrätta polisregioner. Mot bakgrund av hur otydlig polisens roll är i den föreslagna alarmeringsmyndigheten anser SKL att det är olämpligt att polisens organisationsstruktur ska bli styrande för en verksamhet som i första hand ska avse kommuners och landstings verksamheter.

I utredningen saknas resonemang om hur en koncentration till 5-7 larmcentraler skulle påverka alarmeringstjänstens möjlighet att samverka med kommuner, samt förutsättningarna att upprätta lokala lägesbilder och stödja den kommunala krisledningen.

SKL anser vidare att det bör göras en strukturerad inhämtning av internationella erfarenheter och forskning när det gäller för- och nackdelar med större och mindre upptagningsområden för larmcentraler. När det gäller Finland pågår just nu en

minskning av antalet centraler från 15 till 6 som ska vara slutförd 2015. Enligt utredningen skulle denna förändring redan vara genomförd, men så är inte fallet.

Teknik

SKL tillstyrker förslaget om att utveckla en gemensam plattform för larmbehandling, informationsdelning och informationssamordning. Eftersom utredaren föreslår att räddningsorganen enligt lag ska vara skyldiga att använda plattformen, förutsätter SKL att staten också svarar för finansiering av utveckling av plattformen och sedan för finansiering av nyttjande av tjänsten.

Utvecklingen av en gemensam teknikplattform innebär en rad risker avseende bl.a. kostnader och utvecklingstid. Det är därför av yttersta vikt att projektet tillämpar en systematisk riskhantering, samt att antalet basfunktioner i plattformen noga prövas.

I sammanhanget vill SKL peka på de erfarenheter som finns av teknikutvecklingsprojekt inom ledningsområdet, från såväl civil som militär verksamhet. Ett exempel är projektet FiReControl i Storbritannien som syftade till att ersätta räddningstjänstens 46 lokala ledningscentraler med 9 nationella centraler. Systemet skulle hållas samman med ett IT-baserat ledningssystem. Projektet inleddes 2004 och skulle ha slutförts 2009. Regeringen avbröt dock projektet 2010, då man bedömde att det inte skulle komma att slutföras inom rimlig tid. Projektet hade en budget på £120 miljoner. När projektet avbröts hade £245 miljoner spenderats. Totalsumman för att slutföra projektet bedömdes då till £ 635 miljoner. Enligt haveriutredningen från National Audit Office var misstron från räddningstjänsterna en viktig anledning till att projektet misslyckades.

Mer närliggande exempel finns också i form av ÖCB:s avvecklade ledningsstödssystem Elvira och Försvarmaktens nedlagda koncept Nätverksbaserat försvar (NBF), som båda kostat avsevärda belopp.

Kompetens

SKL ser positivt på att någon form av nationell utbildning för larmoperatörer införs. En sådan utbildning skulle kunna öka kvaliteten i larmbehandlingen. SKL konstaterar samtidigt att utredningen inte innehåller någon kostnadsberäkning eller finansiering av en sådan utbildning.

Renodling av nödnummer 112

SKL avstyrker utredarens förslag om att renodla nödnumret 112, och därmed exkludera hänvisningstjänster som Jourhavande präst. Utredningen innehåller inte någon närmare beskrivning eller analys av funktionen Jourhavande präst. Denna funktion marknadsförs idag inte av Svenska kyrkan, men likväl hade man 2012 ca 104.000 samtal via 112. Det kan finnas anledning att överväga att införa ett separat nummer för Jourhavande präst, men möjligheten till hänvisning till 112 bör kvarstå, då det är av stor vikt att människor i kris på ett snabbt sätt kan få tillgång till stöd.

Funktionen avlastar vidare övriga funktioner i alarmeringstjänsten, och gör att dessa kan fokusera på sina primära uppdrag.

Utredningen diskuterar inte hur man ser på larm som avser socialtjänst. SKL anser att det är viktigt att man kan kontakta socialjouren via 112.

SKL ser positivt på att man ökar informationen till allmänheten om olika larm- och informationsnummer i samhället, samt att denna information samordnas. Samtidigt bör man inte överskatta människors förmåga att i en pressad situation komma ihåg olika telefonnummer. Därför är det viktigt att t.ex. Jourhavande präst även fortsättningsvis kan hänvisas via 112.

SKL har svårt att se varför man skulle flytta informationsnumret 113 13 till MSB om man skulle inrätta en statlig alarmeringsmyndighet. Detta uppdrag borde i så fall snarare ligga hos den föreslagna alarmeringsmyndigheten. Istället borde man överväga att flytta övriga krisinformationstjänster som Krisinformation.se från MSB till den nya myndigheten, i syfte att ha en samlad funktion för kommunikation med medborgarna under kriser.

Säkerhet och funktionalitet

SKL ser positivt på utredningens förslag om skärpta krav på driftsäkerhet, rapportering och åtgärder vid störningar och avbrott på tillhandahållare av allmänt tillgängliga kommunikationsnät och tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster. Det måste dock beaktas om ökade rapporteringskrav är ändamålsenliga, eller om de enbart leder till ökade administrativa kostnader för berörda aktörer.

Tillsyn

SKL anser att utredningens förslag om att MSB ska utöva tillsyn på den föreslagna alarmeringsmyndigheten behöver utvecklas. Utredningen klargör inte om t.ex. Inspektionen för vård och omsorg fortsatt ska utöva tillsyn över den del av larmbehandlingen som avser hälso- och sjukvårdslagen. Vidare klargörs inte hur denna tillsyn i så fall ska förhålla sig till MSB:s tillsyn.

SKL ser positivt på att det regelbundet bör genomföras risk- och sårbarhetsanalyser över alarmeringstjänsten.

Författningsreglering

SKL tillstyrker utredningens förslag att alarmering ska regleras i lag. Detta gäller oavsett vilket organisatoriskt ramverk som fastställs för alarmeringstjänsten.

Kostnader och finansiering

SKL anser att utredningens förslag är otydligt på många punkter när det gäller alarmeringsmyndighetens uppgifter, varför det är svårt att göra en bedömning av vad myndigheten skulle kosta. Nedan anges några exempel på faktorer som är

dimensionerande för myndighetens organisation, men som är otydligt formulerade i utredningen:

- Det är oklart om alarmeringsmyndigheten eller landstingen ska hantera prio 2-ärenden, som hos SOS Alarm under 2011 utgjordes av 429.944 händelser.
- Det framgår inte vilka typer av polisiära larm via 112 som är att betrakta som så akuta att alarmeringsmyndigheten skulle hantera utlarmning och dirigering (om dessa larm alls ska hanteras av alarmeringsmyndigheten).
- Utredningen anger inga nivåer på redundans vid hög belastning.
- Utredningen anger inga krav på svarstider för nödnumret 112.

Utredningen innehåller flera förslag som inte är finansierade:

- Utredningen föreslår att en gemensam teknisk plattform för larmbehandling, informationsdelning och informationssamordning ska utvecklas. Förslaget är inte konstadsberäknat eller finansierat.
- Utredningen föreslår att en nationell utbildning av larmoperatörer införs. Utbildningen ska vara minst 1-1,5 år lång. Det saknas en kostnadsbedömning och förslag till finansiering av utbildningen.
- Det finns ingen kostnadsberäkning för om alarmeringsmyndigheten ska svara för larmbehandling av polisens nödärenden via 112.
- Utredningen föreslår att kommunerna ska åläggas att ha Tjänsteman i beredskap (TiB). Förslaget är inte finansierat. En försiktig uppskattning är att en TiB-funktion i samtliga kommuner skulle kosta 60-75 miljoner kr årligen.
- Utredaren har inte bedömt hur man ska ersätta SKL som hälftenägare av SOS Alarm om staten skulle överta det gemensamt ägda bolaget. Det är huvudsakligen SKL:s medlemmar som under åren byggt upp de värden som finns i bolaget.
- Utredningen innebär att kommuner och landsting ska bygga upp egna ledningscentraler för att hantera det som utredningen betraktar som icke-akuta händelser. Utredningen har inte beräknat några kostnader för dessa verksamheter. SKL bedömer att detta innebär betydande kostnadsökningar för kommuner och landsting.

I utredningen finns förslag som förefaller vara lågt kostnadsatta:

- Utredningen föreslår att antalet larmcentraler reduceras till 5-7 stycken. Enligt bedömningar från SOS Alarm är det endast centralerna i Stockholm och Göteborg som kan expandera för att rymma en större ökning av antalet larmoperatörer. Därmed skulle övriga 3-5 larmcentraler innebära krav på nybyggnation eller större ombyggnation. Utredningens totala omställningskostnader (inklusive omställningskostnader för personal och central administration) om 30-50 miljoner kr per år under tre års tid förefaller därför lågt tilltagna.

Utredningen föreslår att SOS Alarms verksamhetsområde *Säkerhet och jourtele* ska avyttras. Affärsområdet omsatte 288 miljoner kr under 2012. Hur stor del av detta som är vinst framgår inte, men det är tydligt att avyttringen av affärsområdet kommer att ställa ökade krav på extern finansiering av alarmeringstjänsten. Utredningen menar att man kommer att uppnå besparingar om man reducerar antalet centraler, samt avvecklar den del av företaget som sysslar med kommersiella tjänster. Likväl är det svårt att se att man ska kunna bedriva en alarmeringstjänst som är 330-380 miljoner kr billigare än den verksamhet som idag bedrivs av SOS Alarm, samt av de fyra landsting som bedriver verksamhet i egen regi.

Utredningen bedömer att det krävs 400-450 larmoperatörer hos alarmeringsmyndigheten, men man har inte närmare beskrivit hur denna volym är framräknad. Det är därför svårt att bedöma rimligheten i volymen, i synnerhet som krav på svarstider och redundans inte anges. Vidare framgår det inte tydligt om hanteringen av polisens nödärenden via 112 ska inrymmas i de 400-450 tjänsterna.

Mot bakgrund av detta avstyrker SKL utredningens förslag om finansiering.

Genomförande

SKL bedömer att utredningens tidplan för genomförande av förslagen är orealistisk. SKL ser risker med att forcera ett införande av en alarmeringsmyndighet, i synnerhet som gränssnitten mellan myndigheten och räddningsorganen är så otydliga.

Konsekvenser för kommuner och landsting

Under avsnittet *Frågor om ledningsansvar* framgår att SKL anser att utredningens förslag innebär att staten till del övertar ledningsansvaret för ambulanssjukvård och kommunal räddningstjänst, utan att man samtidigt övertar ansvaret för att finansiera den verksamhet som man utövar ledning över. Myndigheten övertar heller inte arbetsmiljöansvar m.m. På sikt skulle en alarmeringsmyndighet kunna bli kostnadsdrivande för räddningstjänst och ambulanssjukvård.

Utredningen föreslår att statens övertagande av finansieringsansvaret för alarmeringstjänster regleras genom att 260 miljoner kronor minskas på anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Utredaren bedömer att denna reglering är förmånlig för kommuner och landsting. Utredningen bortser dock helt från att alarmeringsmyndigheten endast ska hantera akuta nödärenden, vilket endast utgör en del av de ärenden som idag sköts av SOS Alarm och andra aktörer. Det innebär att kommuner och landsting utöver den reglerade summan om 260 miljoner kr får nya kostnader i form av nya ledningscentraler.

Eftersom utredningen är otydlig med vilka prioriteringsgrader som ska hanteras av landstingen avseende ambulanssjukvård går det inte att uppskatta vilka volymer av ärenden det handlar om. Tydligt är dock att det i landstingen kommer att krävas ledningscentraler för att hantera prio 3, planerade ambulanstransporter mellan sjukvårdsinrättningar, samt liggande sjuktransporter med sjukvårdsinnehåll. Eventuellt

tillkommer även hela eller delar av prio 2, vilket omfattar ett mycket stort antal ärenden.

För kommunal räddningstjänsts del är det färre larm med räddningsfordon som inte är att betrakta som räddningstjänst. Dock förekommer utryckningar med räddningstjänst på t.ex. trygghetslarm och inbrottslarm som inte torde bli aktuella för alarmeringsmyndigheten enligt utredningens förslag. Framöver ser dock SKL en utveckling som innebär att kommunerna arbetar mer integrerat med trygghet och säkerhet, där ett breddat uppdrag för räddningstjänsten är en viktig del. Det innebär att alarmeringstjänsten i ökad utsträckning behöver användas för att aktivera och koordinera resurser för insatser som inte avser räddningstjänst. Med utredningens förslag måste kommunerna själva bygga upp ledningscentraler för denna verksamhet.

Mot bakgrund av att kommuner och landsting måste bygga upp nya funktioner för icke-akuta händelser bedöms de totala kostnaderna öka, samtidigt som den samlade systemeffektiviteten och den lokala lägesbilden försämras.

Författningsförslag

Förslag till lag om alarmering

I 5 § används begreppet ”nödsamtal”. SKL ser en begränsning i att alarmering avses ske mellan två fysiska personer. SKL anser att larm även ska kunna mottas från tekniska system.

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

Utredningen föreslår att kommuner ska ha skyldighet att ha Tjänsteman i beredskap (TiB). Utredningen innehåller dock ingen som helst nulägesanalys eller behovsanalys av kommuners användning av TiB. Vidare saknas beskrivning av konsekvenser och finansiering. Om staten ger kommunerna nya uppgifter ska dessa finansieras, i enlighet med den s.k. finansieringsprincipen. En försiktig bedömning är att förslaget skulle kosta 60-75 miljoner kr att genomföra.

SKL ser i princip positivt på om staten skulle finansiera kommunala TiB-funktioner, då detta skulle stärka krisberedskapen såväl lokalt som nationellt. Detta förutsätter dock att förslaget finansieras.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande