

En myndighet för alarmering

Betänkande av Alarmeringstjänstutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:33

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 uttryckning ska larmoperatören direkt kunna aktivera en första åtgärd.

Myndigheten ska vidare kunna utföra varnings- och informations-tjänster 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 samhällsskydd 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.