

■
Beslutad: 2023-11-23
Diarienummer: 2022/1121
RiR 2023:22

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Nödnumret 112

– statens och SOS Alarms hantering av larm

Riksrevisionen har granskat om staten och SOS Alarm ser till att nödnumret 112 behandlas effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, SOS Alarm Sverige AB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Inspektionen för vård och omsorg.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis har varit föredragande. Revisor Joakim Grausne och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Dimitrios Ioannidis

För kännedom

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet, Finansdepartementet
SOS Alarm Sverige AB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
Inspektionen för vård och omsorg, SKR Företag AB

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	17
2 Nödnumret 112 i Sverige	19
2.1 SOS Alarms samhällsuppdrag	19
2.2 Behandlingen av larm till nödnumret 112	21
2.3 Samhällets hjälporgan	23
2.4 Tillsynen	25
2.5 Regeringens styrning av SOS Alarm	27
3 Måluppfyllelsen i SOS Alarms larmbehandling	29
3.1 Svarts- och handläggningstider	29
3.2 Variationer i svarstider över landet och över tid	35
3.3 Vidarekoppling av samtal från SOS Alarm till hjälporganen	41
4 Tillsynen av SOS Alarms larmbehandling	45
4.1 Tillsynens utformning och organisation	46
4.2 Tillsynens arbetssätt och underlag	49
4.3 Tillsynens förmåga att identifiera brister och säkerställa att de åtgärdas	52
5 SOS Alarms uppföljnings- och utvecklingsarbete	55
5.1 SOS Alarms uppföljningsarbete	55
5.2 SOS Alarms utvecklingsarbete	58
6 Styrningen av SOS Alarms larmbehandling	61
6.1 Regeringens styrning av SOS Alarms larmbehandling	61
6.2 Faktorer som påverkar SOS Alarms måluppfyllelse ska vara kända genom resultatet av tillsyn och bolagets uppföljnings- och utvecklingsarbete	66
7 Slutsatser och rekommendationer	68
7.1 SOS Alarm ger inte hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan	69
7.2 Tillsynen av larmbehandlingen	71
7.3 SOS Alarm har ett omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete med vissa brister	72
7.4 Regeringens styrning av SOS Alarms larmbehandling är inte effektiv	72
7.5 Rekommendationer	74

Referenslista	75
Bilaga 1. Den statliga ägarstyrningen av bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag	79
Bilaga 2. Tabeller	82
Bilaga 3. Uppdragsmålen 2009–2023	84
Bilaga 4. Beskrivning av samtalsdata och mått	86

Sammanfattning

I en nödsituation är möjligheten att ringa nödnumret 112 och snabbt få svar av avgörande betydelse. Nödnumret hanteras av det delvis statligt ägda bolaget SOS Alarm, som samhällsuppdrag av staten. Riksrevisionens övergripande bedömning i granskningen är att staten och SOS Alarm inte ser till att larm till nödnumret 112 hanteras effektivt.

Riksrevisionen har kunnat konstatera att SOS Alarm inte uppnått de mål som finns rörande svarstider något år under de senaste tio åren, samt att svarstiderna systematiskt varierar mellan olika delar av landet och beroende på när samtal rings. Riksrevisionen bedömer att detta delvis beror på att regeringens styrning är svag och att regeringen inte tillräckligt utnyttjat möjligheterna att följa upp och styra SOS Alarm, varken som uppdragsgivare till eller som hälftenägare av bolaget SOS Alarm. Vidare bedömer Riksrevisionen att 112-tjänsten inte är reglerad på ett sätt som står i överensstämmelse med tjänstens betydelse. Det saknas en särskild författningsreglering av alarmeringstjänsten, vilket skapar otydlighet i roller och ansvar och försvårar en effektiv tillsyn.

SOS Alarm ger inte hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan

Av de fyra mål som SOS Alarm har, med avseende på kontakterna med hjälpsökande, är det bara ett som är uppfyllt. Inget av de övriga tre har uppfyllts någon gång under de senaste tio åren. Samtliga dessa tre mål avser tiden det tar för SOS Alarm att besvara ett samtal till nödnumret 112.

Antalet samtal med mycket långa svarstider har ökat över tid. Det finns systematiska variationer i medelsvarstiderna, dels variationer som beror på var i landet nödsamtalen kommer ifrån, dels variationer som följer förutsägbara förändringar i antalet inkommande samtal vid olika tidpunkter. Långa väntetider förekommer vid vidarekopplingar av samtal från SOS Alarm till hjälporganen, och det finns avtal med hjälporgan som påverkar SOS Alarms svarstider negativt.

Tillsynen av SOS larmbehandling är inte effektiv

Riksrevisionen bedömer att MSB:s tillsyn över och kontroll av åtaganden i alarmeringsavtalet inte är effektiv på grund av bristande förutsättningar och MSB:s arbetsmetoder. Riksrevisionen bedömer dessutom att tillsynen av SOS Alarms larmbehandling inte är heltäckande; till exempel har ingen tillsyn utförts av vidarekopplingar från SOS Alarm till hjälporganen.

SOS Alarm har ett omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete med vissa brister

SOS Alarm har ett omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete. Riksrevisionen har dock kunnat konstatera vissa brister i detta arbete, till exempel rörande SOS Alarms analys och värdering av de risker som kommer av långa svarstider.

Regeringens styrning av SOS larmbehandling är inte effektiv

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av SOS Alarm är svag i förhållande till de styrverktyg som regeringen faktiskt förfogar över. Det avtal som staten slutit med SOS Alarm för utförandet av 112-tjänsten omfattar till exempel inte några konsekvenser för SOS Alarm om bolaget inte når de uppsatta målen. Riksrevisionen bedömer också att regeringen inte har skaffat sig tillräckliga underlag från SOS Alarm om väsentliga faktorer såsom måluppfyllelse och bemanning förrän under senare tid. Detta har gjort det svårare för regeringen att styra SOS Alarm mot en högre måluppfyllelse.

Riksrevisionen konstaterar också att det saknas en särskild författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen, vilket Riksrevisionen bedömer leder till otydligheter när det gäller ansvar, roller och skyldigheter. Redan 2018 lämnade en utredning förslag till författningsreglering för att ersätta avtalsregleringen. Regeringen har dock varken remissbehandlat eller på något annat sätt gått vidare med detta utredningsförslag.

Rekommendationer

SOS Alarm har under längre tid haft ett i princip oförändrat förtroende att ansvara för 112-tjänsten som ett samhällsuppdrag. En väsentlig del i detta uppdrag är att snabbt besvara inkommande samtal från nödställda. SOS Alarm har dock under lång tid inte nått de mål avseende svarstider som staten och SOS Alarm slutit avtal om. Riksrevisionen bedömer att frånvaron av en särskild författningsreglering av alarmeringstjänsten innebär att fundamentala förutsättningar i tillsyn, uppföljning och styrning saknas. Riksrevisionen ger därför följande rekommendation till regeringen:

- Ta fram förslag till författningsreglering av alarmeringstjänsten och dess mål för att främja måluppfyllelse, stärka tillsynen och förtydliga ansvarsfördelningen mellan SOS Alarm och hjälporganen. En möjlig utgångspunkt för detta är 112-utredningens förslag.

I avvaktan på eventuell författningsreglering rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se över MSB:s tillsynsuppdrag och ersätta eller komplettera det med tydligare och mer omfattande rapporteringskrav på SOS Alarm
- initiera en justering av alarmeringsavtalet med SOS Alarm så att det framgår att de avtal som bolaget ingår med hjälporgan inte ska inverka negativt på 112-tjänstens måluppfyllelse
- utnyttja de befintliga möjligheter som regeringen har att kräva ändamålsenliga underlag från SOS Alarm för att skapa bättre förutsättningar för en effektivare styrning.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Nödnumret 112 är en viktig del av samhällets infrastruktur och behöver fungera väl.

SOS Alarm Sverige AB (nedan SOS Alarm eller bolaget) har genom alarmeringsavtalet med staten ett särskilt beslutat samhällsuppdrag att ta emot och besvara nödsamtal samt annan nödkommunikation till nödnumret 112, inklusive att bedöma och hantera de uppgifter som följer av samtalen (så kallad larmbehandling).¹ SOS Alarm ägs till hälften av staten och till hälften av SKR Företag AB (nedan SKR Företag).² SOS Alarm har genom alarmeringsavtalet även i uppdrag att erbjuda samhällets statliga, kommunala och regionala hjälporgan att ingå avtal om efterföljande larmbehandling.³ SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet dessutom upprätthålla och kontinuerligt utveckla sin förmåga att utföra efterföljande larmbehandling i enlighet med de separata avtalen med hjälporganen.⁴ Därutöver har SOS Alarm andra uppdrag som inte direkt hör till ansvaret för nödnumret 112.⁵

¹ Samhällsuppdraget har beslutats av riksdagen, prop. 1993/94:150, bet. 1993/94TU38, rskr. 1993/94:432. Enligt alarmeringsavtalet avses med larmbehandling bedömning och hantering av uppgifter som följer av ett nödsamtal och annan nödkommunikation. Avsikten med avtalet är att skapa goda förutsättningar för en sammanhållen alarmeringsverksamhet, se avsnitt 2 i avtalet, *Avtalets syfte och omfattning*.

² Staten och SKR Företag har slutit ett konsortialavtal (aktieägaravtal) som reglerar hur och om vad delägarna fattar beslut. SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) äger samtliga aktier i SKR Företag. SKR Företag är moderbolag för ett antal dotter- och intresseföretag i SKR Företag-koncernen, och där ingår delägandet av SOS Alarm. Se SKR Företag AB, "SKR:s Företag", hämtad 2023-10-03. SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation. Alla kommuner och regioner är medlemmar. SKR:s uppgift är att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet. SKR äger samtliga aktier i SKR Företag (se Sveriges Kommuner och Regioner, "Om SKR", hämtad 2023-10-03).

³ Efterföljande larmbehandling definieras enligt alarmeringsavtalet som åtaganden som SOS Alarm fullgör i anslutning till ett besvarat nödsamtal eller annan hantering av nödkommunikation och som helt och hållet utförs på grundval av separata uppdragsavtal med samhällets hjälporgan.

⁴ Se alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm Sverige AB (org.nr.556159-5819), undertecknat den 17 december 2020, 4.2.1 och 4.2.2. Nuvarande alarmeringsavtal trädde i kraft den 1 januari 2021 och ersatte då ett tidigare alarmeringsavtal av den 5 december 2008.

⁵ Bland de övriga uppdragen kan nämnas ansvaret för informationsnumret 113 13, journumret 116 000 avseende försvunna barn, systemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och uppdrag att vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap (TIB).

Det sammantagna samhällsuppdraget är komplext och förutsätter en fungerande verksamhet med tillräcklig bemanning dygnet runt, årets alla dagar. SOS Alarm har under de senaste tio åren inte nått upp till de mål för larmbehandlingen som följer av alarmeringsavtalet och ägaranvisningarna.⁶ Detta gäller till exempel målet att en hjälpsökande i genomsnitt inte ska behöva vänta längre än 8 sekunder på att få svar på 112. SOS Alarms genomsnittliga svarstider under 2021 och 2022 var 15,4 respektive 25,6 sekunder. Som en jämförelse hade det finska Nödcentralsverket, som är ansvarigt för 112-numret i Finland, under samma år genomsnittliga svarstider på 4 respektive 3 sekunder.⁷

Vi granskar om SOS Alarms larmbehandling, tillsynen av den och regeringens styrning av bolaget är effektiv. Granskningsobjekt är regeringen, SOS Alarm, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Ser staten och SOS Alarm till att larm till nödnumret 112 hanteras effektivt?

Frågan omfattar den larmbehandling som SOS Alarm genomför samt styrningen och tillsynen av denna larmbehandling. Den övergripande frågan delas därför upp i följande delfrågor:

1. Ger SOS Alarm genom larmbehandlingen hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan vid nödsituationer?
2. Är tillsynen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?
3. Genomför SOS Alarm ett effektivt uppföljnings- och utvecklingsarbete avseende larmbehandlingen?
4. Är styrningen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

⁶ Se alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm Sverige AB (org.nr. 556159–5819), 2020, 8.1.5. Där görs en hänvisning till SOS Alarms ägaranvisning. I tidigare alarmeringsavtal från 2008 fastställdes svarstidsmålen i en bilaga till avtalet. Se alarmeringsavtal mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige aktiebolag, org. Nr 556159–5819, bilaga 3.

⁷ Nödcentralsverket, "År 2022 besvarades nödsamtal i genomsnitt inom tre sekunder", hämtad 2023-10-03. Under 2023 har SOS Alarms svarstider däremot förbättrats och enligt SOS Alarms prognos för helåret 2023 kommer medelsvarstiden att uppgå till 11 sekunder. Mejl från SOS Alarm, 2023-10-23.

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen fokuserar på det som är det huvudsakliga syftet med alarmeringsavtalet, nämligen att säkerställa en säker och effektiv 112-tjänst som ger enskilda hjälpsökande goda möjligheter att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, ambulans och statlig eller kommunal räddningstjänst (i alarmeringsavtalet kallade samhällets hjälporgan) samt på SOS Alarms roll i den efterföljande larmbehandlingen.⁸ Det innebär att vi *inte* kommer att granska SOS Alarms samhällsuppdrag inom följande områden som också omfattas av alarmeringsavtalet:

- ansvaret för informationsnumret 113 13⁹
- ansvaret för journumret 116 000 avseende försvunna barn¹⁰
- ansvaret för systemet för Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni¹¹
- uppdrag att vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap (TIB)¹².

SOS Alarm bedriver även verksamhet utöver alarmeringsavtalet. Detta omfattar tjänster inom säkerhet, jourverksamhet och trygghetstjänster. Dessa andra verksamheter har vi inte granskat.

Med anledning av att SOS Alarms roll i Sveriges krisberedskap och civila försvar är under utveckling har vi dessutom valt att exkludera de delar av alarmeringsavtalet som har bäring på arbetet med krisberedskap från granskningen.¹³

⁸ I alarmeringsavtalet anges att syftet med avtalet är att säkerställa en säker och effektiv hantering av nödsamtal och annan nödkommunikation till nödnummer 112 och därigenom skapa goda förutsättningar för en sammanhållen alarmeringstjänst i samhället.

⁹ 4.2.3 alarmeringsavtalet.

¹⁰ 4.2.4 alarmeringsavtalet.

¹¹ 4.2.5 alarmeringsavtalet.

¹² 4.2.6 alarmeringsavtalet.

¹³ 5.1.5, 6.1.2 och delar av 9.1.1 alarmeringsavtalet.

Efter en genomgång av SOS Alarms ekonomi, med utgångspunkt från bolagets ekonomiska mål, har vi valt att fokusera på utfallet i svarstider, uppföljningen, utvecklingsarbetet och styrningen avseende svarstider.¹⁴

I granskningen har vi huvudsakligen fokuserat på de uppdragsmål som gällde fram till och med den 1 oktober 2023. Den 2 oktober 2023 justerade ägarna uppdragsmålen i samband med en extra bolagsstämma.¹⁵

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Ger SOS Alarms larmbehandling hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan?

Utgångspunkten för bedömningen av delfråga 1 om SOS Alarms larmbehandling är riksdagens uttalande att alarmeringstjänsten är en central samhällsfunktion som ska garantera medborgarna tillgång till en snabb, säker och effektiv larmbehandling. Vidare har riksdagen bland annat uttryckt en önskan om en utveckling mot kortare svarstider för nödsamtal.¹⁶

Därutöver innehåller alarmeringsavtalet och ägaranvisningarna till SOS Alarm mål och krav på larmbehandlingen. Alarmeringsavtalet innehåller avsnitt som reglerar SOS Alarms åtaganden samt verksamhets- och kompetenskrav.¹⁷ SOS Alarms

¹⁴ Vi har kartlagt SOS Alarms ekonomi med utgångspunkt från bolagets transparensredovisningar, äskanden och ekonomiska redovisning. Vi har stämt av kartläggningen med bolaget för att avgöra vilken betydelse de ekonomiska förutsättningarna har som förklaringsfaktor för måluppfyllelsen när det gäller svarstider. Över tid har vi sett att det finns såväl perioder där de finansiella förutsättningarna för uppfyllandet av alarmeringsavtalet enligt SOS Alarm varit goda, som perioder med utmaningar. SOS Alarm har betonat behovet av ett *fullt* finansierat alarmeringsavtal för att uppnå sina mål, i olika sammanhang och även i sin faktagranskningskommentar till ett utkast av granskningsrapporten (2023-10-23). SOS Alarm har därför särskilt betonat skillnaden mellan äskad ersättning för alarmeringsavtalet och erhållen ersättning. Enligt uppgift från SOS Alarm uppgår andelen erhållna medel i förhållande till äskade medel i genomsnitt till 92 procent, med en median på 93 procent för perioden 2015–2022. År 2018 och 2019 uppgick andelen erhållna medel i förhållande till äskade till 99 procent, och 2018 och 2022 till nästan 94 procent. Vi bedömer att sambandet mellan en ännu högre ersättningsgrad och måluppfyllelse är av mindre betydelse. Vi har därför valt att fokusera granskningen på faktorer som har inverkan på 112-tjänstens effektivitet men som inte har uppmärksammats i lika hög grad i styrningen.

¹⁵ SOS Alarm, "Protokoll fört vid extra bolagsstämma", hämtad 2023-10-02.

¹⁶ Skr. 2015/16:50, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm, bet. 2015/16:FöU4, rskr. 2015/16:189.

¹⁷ Avsnitt 4. SOS Alarms åtaganden 4.1 112-tjänsten, Avsnitt 4.2 övriga åtaganden, Avsnitt 5. Verksamhetskrav, se särskilt 5.1.2, Avsnitt 6. Kompetenskrav.

ägaranvisning innehåller dessutom mål för svarstid och tid till identifierat hjälpbehov.¹⁸

Ett nödsamtal kan omfatta en bedömning av en hjälpsökandes medicinska tillstånd. Därmed är SOS Alarm en vårdgivare och delar av larmbehandlingen innefattar därför hälso- och sjukvårdsverksamhet och omfattas av regleringen i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).¹⁹ Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Detta framgår av målformuleringen i hälso- och sjukvårdslagen. 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 sjukvården ska ges företräde till vården.²⁰

Bestämmelser som kompletterar och konkretiserar detta mål återfinns i patientlagen (2014:821). I patientlagen finns bestämmelser som rör patientens möjlighet till inflytande i hälso- och sjukvården eller som har direkt betydelse för vårdens utformning. Enligt patientlagen ska hälso- och sjukvården vara lätt tillgänglig och patienten ska snarast få en medicinsk bedömning av sitt hälsotillstånd, om det inte är uppenbart obehövligt. Av patientlagen framgår också att målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen.²¹

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi kommer att använda är:

- De tidsatta målen för 112-tjänsten ska vara uppnådda och avsevärda avvikelser bör inte förekomma.
- Stora systematiska och återkommande skillnader i svarstider mellan olika delar av landet och över året ska inte förekomma.
- Vidarekopplingar från SOS Alarm till hjälporgan ska inte medföra tidsmässiga fördröjningar av larmbehandlingen.

¹⁸ Se alarmeringsavtalet och SOS Alarms ägaranvisning.

¹⁹ Se 2 kap. 1 och 3 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) jämfört med 1 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Se även 1 kap. 5 § 1 patientlagen.

²⁰ 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Regionen ska erbjuda god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. Om någon som vistas inom en region utan att vara bosatt där, till exempel utländska medborgare, behöver omedelbar hälso- och sjukvård (akutvård) ska regionen erbjuda sådan vård. Detta framgår av 8 kap. 1 och 4 §§ hälso- och sjukvårdslagen.

²¹ Se 2 kap. 1 och 2 §§ samt 3 kap. 1 § 1 patientlagen.

1.3.2 Är tillsynen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

Utgångspunkten för bedömningen av delfråga 2, om tillsynen av SOS Alarms larmbehandling, är regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.²² I skrivelsen, som riksdagen välkomnade, redovisar regeringen generella bedömningar av hur tillsyn bör definieras och vara utformad.²³ Enligt regeringen bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som är självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav i lagar och andra bindande föreskrifter, och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av tillsynsobjektet.²⁴ I skrivelsen uppger regeringen att tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot.²⁵ Begreppet självständig omfattar enligt oss att tillsynen ska utföras i sådan omfattning, med sådana metoder och utifrån sådant underlag, att tillsynsmyndigheten kan komma fram till en självständig bedömning. I sin skrivelse framhåller regeringen att tillsynsmyndigheten bör ha rätt att av tillsynsobjektet få del av de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen.²⁶ Regeringen pekar även på vikten av att tillsynsmyndigheten har sanktionsmöjligheter, exempelvis möjligheten att vidta åtgärder mot tillsynsobjektet eller att besluta om föreläggande.

Tillsyn syftar till att säkerställa efterlevnad av regleringar och den förväntade effekten är att identifierade brister åtgärdas. Regeringen framhåller att tillsynsmyndigheten, när en brist konstateras vid tillsyn, måste ha möjlighet till någon form av ingripande, som ska vara effektivt och tydligt. Ingripandet ska även ha en framåtsyftande funktion och tillse att regler följs i framtiden.²⁷

När tillsynsuppgifter inom ett område är fördelade på flera aktörer framhåller regeringen behovet av samordning.²⁸

²² Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

²³ Bet. 2009/10:FiU12, rskr, 2009/10:210.

²⁴ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

²⁵ Skr. 2009/10:79, s. 14, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

²⁶ Skr. 2009/10:79, s. 50. Se även 8.1.4 i alarmeringsavtalet där det framgår att den kontrollmyndighet som regeringen bestämmer har sådan rätt.

²⁷ Skr. 2009/10:79, s. 42.

²⁸ Skr. 2009/10:79, s. 27.

Utöver dessa generella utgångspunkter utgör också bestämmelser om tillsyn och kontroll av SOS Alarms åtaganden i alarmeringsavtalet och tillsynen av SOS Alarm som vårdgivare, bedömningsgrunder i granskningen.²⁹

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi kommer att använda är:

- Tillsynen ska utgå från ett tydligt mandat, vilket innefattar
 - befogenheter som ger tillgång till de underlag som behövs i tillsynen och
 - sanktionsmöjligheter gentemot tillsynsobjektet.
- Tillsyn ska utföras över alla moment i SOS Alarms larmbehandling som har inverkan på uppdragets resultat.
- Tillsyn som utförs av flera aktörer ska samordnas.
- Tillsynen ska utföras med den frekvens, de metoder och utifrån de underlag som möjliggör en självständig bedömning av SOS Alarms larmbehandling.
- Tillsynen ska leda till att brister identifieras och åtgärdas.

1.3.3 Genomför SOS Alarm ett effektivt uppföljnings- och utvecklingsarbete avseende larmbehandlingen?

Utgångspunkten för bedömningen av delfråga 3, om SOS Alarms uppföljnings- och utvecklingsarbete av larmbehandlingen, är alarmeringsavtalet. Där anges att bolaget ska ha en organisation och teknik som säkerställer hög kvalitet och effektivitet vid fullgörandet av åtagandena.³⁰ SOS Alarm ska, med beaktande av samhällsutvecklingen, utveckla sin verksamhet och vid behov i samverkan med samhällets hjälporgan.³¹ Dessutom ska SOS Alarm utveckla sin förmåga att utföra efterföljande larmbehandling i enlighet med separata avtal med samhällets hjälporgan.³² Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm ISO-certifiera verksamheten

²⁹ Se 18 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som anger att MSB ska utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB uppfylls.

Se 1 och 2 §§ förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg som anger att IVO svarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet.

³⁰ 5.1.2 alarmeringsavtalet.

³¹ 5.1.4 alarmeringsavtalet. Se även 7. Krav på samverkan. SOS Alarm ska kontinuerligt föra dialog och samverka med samhällets hjälporgan och andra relevanta aktörer i syfte att säkerställa en så säker och effektiv verksamhet som möjligt inom ramen för åtagandena och övriga skyldigheter enligt avtalet. SOS Alarm ska upprätthålla och ansvara för ett 112-råd. 112-rådet har till uppgift att vara förslagsställare, rådgivare och referensorgan till SOS Alarm avseende 112-tjänstens funktion, utformning och utveckling, se SOS Alarm, "112-rådet", hämtad 2023-10-03.

³² 4.4.2 alarmeringsavtalet.

och även i övrigt vidta åtgärder som syftar till att höja eller vidmakthålla kvaliteten i verksamheten.³³

112-operatörerna, som besvarar samtalen på nödnumret 112, ska enligt alarmeringsavtalet ha erforderlig kompetens för utförandet av uppgifterna. SOS Alarm ska dessutom kontinuerligt följa upp och säkerställa kompetenskraven.³⁴

Delar av larmbehandlingen innefattar hälso- och sjukvårdsverksamhet och omfattas därför av regleringen i hälso- och sjukvårdslagen. Som vårdgivare omfattas SOS Alarm även av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Enligt dessa ska SOS Alarm ha ett ledningssystem för verksamheten.³⁵ Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.³⁶ Föreskrifterna anger även att SOS Alarm ska kartlägga sina processer, göra en riskanalys, bedriva egenkontroll och utreda avvikelser.³⁷ På grundval av det som framkommer i dessa aktiviteter ska SOS Alarm vidta de åtgärder som krävs för att säkra verksamhetens kvalitet.³⁸

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi kommer att använda är:

- Uppföljningen ska ske löpande och systematiskt.
- Uppföljningen ska belysa de faktorer som har betydelse för verksamhetens måluppfyllelse.
- Utvecklingsinsatserna ska utgå från
 - insikter från uppföljningsarbetet och
 - synpunkter från och samverkan med samhällets hjälporgan.
- Utvecklingsinsatserna ska implementeras och deras effekter ska följas upp.

³³ 5.1.6 alarmeringsavtalet.

³⁴ 6.1.1 alarmeringsavtalet.

³⁵ Ledningssystem definieras som ett "system för att fastställa principer för ledning av verksamheten", 2 kap. 1 § (SOSFS 2011:9).

³⁶ 3 kap. 1 § (SOSFS 2011:9).

³⁷ 4 kap. (SOSFS 2011:9).

³⁸ 4 kap. 7 § (SOSFS 2011:9).

1.3.4 Är styrningen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

Utgångspunkten för bedömningen av delfråga 4, om styrningen av SOS Alarms larmbehandling, är alarmeringsavtalet och den statliga ägarstyrningen för bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. Staten har två huvudsakliga roller i sin styrning av SOS Alarm, dels som uppdragsgivare i alarmeringsavtalet, dels som delägare tillsammans med SKR Företag.³⁹

SOS Alarms uppdrag att hantera nödnumret är ett långsiktigt statligt uppdrag som i grunden är detsamma sedan det första alarmeringsavtalet slöts 2008.

Staten har även ett ansvar för att finansiera nödnumret 112 genom ersättning till SOS Alarm. Syftet med alarmeringsavtalet är att säkerställa en säker och effektiv hantering av nödsamtal och annan nödkommunikation till nödnumret 112, och därigenom skapa goda förutsättningar för en sammanhållen alarmeringsverksamhet i samhället.⁴⁰ För att uppnå detta ska staten (regeringen) ange och precisera de krav som behövs i alarmeringsavtalet med SOS Alarm.

Den statliga ägarstyrningen av bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag fördelar därutöver ansvar och roller till ägare och bolag som inbegriper uppgifter och verktyg. Vi beskriver detta i bilaga 1.⁴¹

De operationaliserade bedömningsgrunderna som vi kommer att använda är:

- Regeringens styrning ska sträva mot att SOS Alarm ska uppfylla avtalet med staten och de mål som följer av avtalet.
- Resultatet av tillsyn samt bolagets uppföljnings- och utvecklingsarbete ska beaktas i styrningen så att faktorer som påverkar måloppfyllelsen är identifierade och blir föremål för styrningsåtgärder.

³⁹ Statens konsortialavtal (aktieägaravtal) med SKR Företag (aktieägaravtal) reglerar hur och om vad ägarna fattar beslut. Avtalet slår bland annat fast följande: Att alarmeringsavtalet utgör en grund för SOS Alarms verksamhet och att ägarna är överens om att målet för SOS Alarm är att uppvisa långsiktig värdetillväxt med finansiell stabilitet. Om ägarna är överens om kapitaltillskott ska detta tillskjutas i proportion till respektive ägarandel. Avtalet anger hur stor bolagets styrelse ska vara och att ägarna nominerar vardera lägst två och högst fyra styrelseledamöter. Ägarna nominerar gemensamt ordförande i styrelsen.

⁴⁰ Försvarsutskottet har även pekat på vikten av en samordnad och väl sammanhållen larmbehandling, se bet. 2015/16:FöU4. Även regeringen har poängterat vikten av en samordnad alarmeringstjänst för att stärka samverkan, minimera hanteringstiderna och skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser, se dir. 2015:113, s. 5.

⁴¹ I bilaga 1 beskriver vi den statliga ägarstyrningen av statligt ägda bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag. Staten som delägare lämnar väsentliga förslag till styråtgärder till bolagets bolagsstämma som sedan ägarna beslutar om.

- Styrningen ska vid behov omfatta åtgärder för att utveckla ändamåls-
enligheten i tillsynen och bolagets uppföljnings- och utvecklingsarbete.
- Regeringens samverkan med SKR Företag som delägare ska fokusera på att
alarmeringsavtalets alla delar uppfylls.⁴²

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dimitrios Ioannidis (projektledare) och Joakim Grausne. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Birgitta Böhlin, tidigare bland annat generaldirektör för Försvarets materielverk, Tillväxtverket och Statens Fastighetsverk, verkställande direktör för Samhall AB och styrelseordförande för Apoteksgruppen, Lernia, Mittuniversitetet, Statens servicecenter och Almi AB, samt Katarina Bohm, docent vid Karolinska Institutet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Försvarsdepartementet), MSB, IVO och SOS Alarm har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. SKR Företag, som inte är ett granskningsobjekt, har också fått möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

1.4.1 Kvalitativa metoder

Granskningen utgår från intervjuer, dokumentstudier och beskrivande statistikbearbetningar. Sammantaget har cirka 40 intervjuer genomförts med representanter för SOS Alarm, ambulanssjukvård, kommunal och statlig räddningstjänst, polis, Regeringskansliet och flera statliga myndigheter. Skriftliga frågor har även ställts till dessa grupper.

Ett stort antal dokument har granskats:

- alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm
- ägaranvisning för SOS Alarm
- process- och rutinbeskrivningar från SOS Alarm
- riskanalyser, utredningar och uppföljningsrapporter från SOS Alarm
- revisionsrapporter gällande revision för SOS Alarms ISO-certifiering

⁴² Eftersom detta är huvudsyftet med bolaget i förhållande till SKR. Se 3 § bolagsordningen, "Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktion ...".

- tillsynsrapporter, tillsynsbeslut och andra underlag i tillsynsärenden från MSB och IVO
- SOS Alarms affärsplaner, budgetäskanden, verksamhetsplaner, verksamhetsrapporter (112-rapporten), patientsäkerhetsberättelser, transparensredovisningar, årsberättelser och övrig finansiell rapportering samt SOS Alarms avtal med regioner och kommunal räddningstjänst
- styrelsens arbetsordning och styrelsens instruktion till vd
- styrelseutvärderingar
- protokoll från styrelsens revisionsutskott
- allehanda dokument avseende Regeringskansliets ägardialog med SOS Alarm.

I granskningen har vi även genomfört ett verksamhetsbesök vid SOS Alarms larmcentral i Stockholm. Vid besöket intervjuades operatörer, teamledare och gruppchefer. Dessutom genomfördes medlyssning av 112-samtal.

Vi har även deltagit på 112-rådets möte i syfte att få kunskap om formerna för och innehållet i dessa möten.

Vi har provat möjligheten att jämföra SOS Alarms produktivitet med finska Nödcentralverkets larmbehandling. Vi har därför inhämtat skriftlig information från Nödcentralverket. Den insamlade informationen innefattar statistik för 2015–2022 om använda resurser och kostnader i olika nyckeltal, men även information om organisation och arbetssätt. Vår slutsats är att det är svårt att göra rättvisande jämförelser av de bakomliggande orsakerna till skillnader i svarstider. Larmbehandlingen i Sverige är uppdelad på flera parter än i Finland, utöver SOS Alarm. Vi har därför avstått från att göra en sådan jämförelse. Utfallet av medelsvarstid är däremot fullt jämförbart mellan Finland och Sverige.

1.4.2 Kvantitativa metoder

För att bedöma tillgången till 112-tjänsten och för att besvara delfråga 1 har vi analyserat samtalsdata från SOS Alarm. Datamaterialet är på samtalsnivå, vilket innebär att det finns uppgifter om varje enskilt samtal som gjordes till 112-tjänsten under 2016–2022. Materialet innehåller exempelvis uppgift om tidpunkt när samtalet inkom, besvarades, vidarekopplades och avslutades samt varifrån i landet samtalet kom.

Se bilaga 4 för en mer utförlig beskrivning av datamaterialet och en beskrivning av vissa centrala mått i denna granskning.

2 Nödnumret 112 i Sverige

I Sverige kan hjälpsökande ringa nödnumret 112 när de snabbt behöver hjälp från ambulans, polis eller kommunal och statlig räddningstjänst. Nödnumret finns i alla EU-länder. Ett samtal till numret innebär att den hjälpsökande automatiskt kopplas till en nödcentral i det land där denne vistas.⁴³ I Sverige är det SOS Alarm Sverige som har uppdraget att ta emot nödsamtal till 112.⁴⁴

2.1 SOS Alarms samhällsuppdrag

SOS Alarm har genom alarmeringsavtalet med staten ett samhällsuppdrag att ta emot och besvara nödsamtal samt annan nödkommunikation till nödnummer 112.⁴⁵ På grundval av den information som inhämtats genom nödsamtalet, ska SOS Alarm identifiera vad som har inträffat och bedöma om det finns behov av omedelbara hjälpinsatser. Det huvudsakliga syftet med nödnumret 112 är att tillhandahålla en enda kontaktväg för hjälpsökande, oberoende av hjälpbehov. När hjälpbehovet är fastställt ska lämpliga hjälporgan involveras i hjälpinsatsen. Enligt alarmeringsavtalet utgörs samhällets hjälporgan av polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulanssjukvården.⁴⁶ SOS Alarm ska på ett säkert och effektivt sätt vidarekoppla nödsamtal och vidareförmedla annan nödkommunikation som inkommer till nödnummer 112.⁴⁷

I alarmeringsavtalet anges också att SOS Alarm ska erbjuda hjälporganen möjlighet att ingå avtal om efterföljande larmbehandling.⁴⁸ Hur långt i larmbehandlingen SOS Alarm är engagerade efter att de mottagit samtalen, beror därmed på avtalet med respektive hjälporgan.

⁴³ EU-ländernas skyldighet att tillhandahålla nödnumret 112 regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 12 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Se EUT L321/36, 17.12.2018.

⁴⁴ Larmet inkommer vanligtvis via ett röstsamtal men SOS Alarm har i uppdrag att ta emot även annan form av nödkommunikation, till exempel automatiska larm från olycksdrabbade bilar (eCall).

⁴⁵ Ett bolag anses ha ett särskilt beslutat samhällsuppdrag när riksdagen har beslutat om att bolaget ska bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. Skr. 2021/22:140. För SOS Alarms samhällsuppdrag, se prop.1993/94:150, bet. 1993/94:TU38, rskr. 1993/94:432.

⁴⁶ Se avsnitt 3 i alarmeringsavtalet.

⁴⁷ Se avsnitt 4.1.3 i alarmeringsavtalet.

⁴⁸ Se avsnitt 4.2.1 i alarmeringsavtalet.

I alarmeringsavtalet står det även angivet att SOS Alarm ska upprätthålla och ansvara för ett 112-råd. I rådet ska representanter för samhällets hjälporgan och andra berörda organisationer ingå.⁴⁹ Syftet med rådet anges inte i alarmeringsavtalet men bör ses i kontexten av att SOS Alarm, enligt avtalet, kontinuerligt ska föra dialog och samverka med dessa parter i syfte att säkerställa en så säker och effektiv verksamhet som möjligt.⁵⁰

Nuvarande alarmeringsavtal mellan SOS Alarm och staten ingicks 2020. Avtalet som gällde dessförinnan ingicks 2008 men fick tillägg 2014 och 2018. I det tidigare avtalet återfanns mål för samhällsuppdraget som en bilaga till avtalet. Sedan 2016 finns målen angivna som uppdragsmål i ägaranvisningarna, ett styrdokument som beslutas av ägarna på bolagsstämman. Detta innebär att båda ägarna, staten och SKR Företag, har ställt sig bakom målen. Målen som gällde från 2016 fram till oktober 2023 bestod av fyra mål som behandlar tiden det tar för SOS Alarm att svara och behandla larm, ett mål avseende kundrelationerna i samhällsuppdraget och ett mål gällande förtroendet för bolaget bland allmänheten (se faktaruta). Se bilaga 3 för en genomgång av SOS Alarms uppdragsmål som gällt före och efter dessa. I granskningen fokuserar vi på målen som gällde fram till oktober 2023.

Uppdragsmål i SOS Alarms ägaranvisning (daterad 2016-04-25)

- a) Svarstid 112
 1. Genomsnittlig svarstid högst 8 sekunder.
 2. Genomsnittlig svarstid för 92 procent av samtalen högst 15 sekunder.
 3. Längst svarstid 30 sekunder.
- b) Tid till identifierat hjälpbehov
Tiden från tidpunkten då den hjälpsökandes anrop inkommer till anropskän för 112 till tidpunkten då operatören sätter index i 112-ärendet (identifierat hjälpbehov) ska senast 2019 inte överstiga 40 sekunder i genomsnitt.
- c) Nöjda kunder inom samhällsuppdraget
Nöjd-kund-index (NKI) ska uppgå till lägst 71 enligt Bolagets kundundersökning inom området Alarmering och Beredskap.
- d) Förtroendeindex
Förtroendeindex ska uppgå till lägst 70 enligt Bolagets mätmetod.

Se tabell 2 i bilaga 2 för ytterligare uppgifter om SOS Alarm och 112-uppdraget 2021 och 2022.

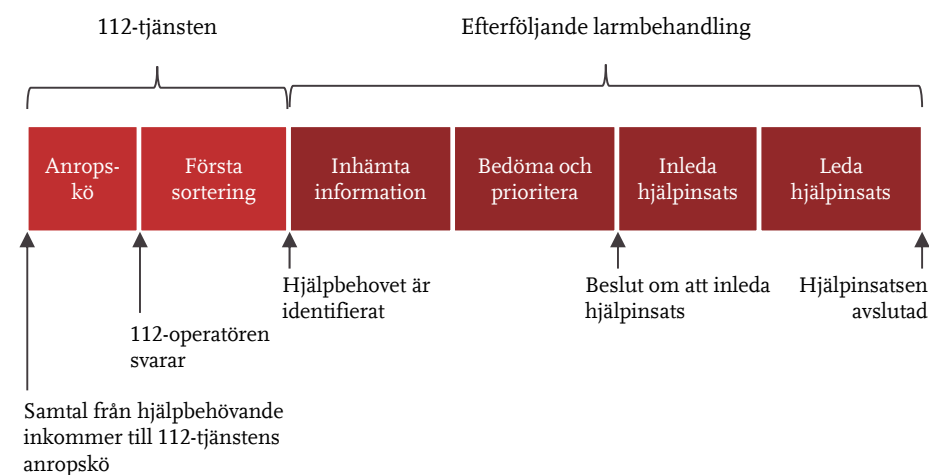
⁴⁹ Se avsnitt 7.1.2 i alarmeringsavtalet.

⁵⁰ Se avsnitt 7 i alarmeringsavtalet.

2.2 Behandlingen av larm till nödnumret 112

Med larmbehandling avses uppgiften att behandla larm på nödnummer 112.⁵¹ Larmbehandlingen innefattar flera steg och flera olika hjälporgan. De olika stegen beskrivs i Figur 1. I figuren är stegen placerade sekventiellt men de kan i vissa fall ske parallellt; exempelvis kan en hjälpinsats inledas innan bedömningen är slutförd. SOS Alarms ansvar för behandlingen av larmen sträcker sig dessutom olika långt beroende på vilket avtal de har med respektive hjälporgan. SOS Alarm har dock alltid ansvar för de två första stegen i larmbehandlingen, 112-tjänsten.

Figur 1 Schematisk presentation av larmbehandling på nödnumret 112



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SOS Alarm och från beskrivning i SOU 2018:28.

2.2.1 Anropskö och första sortering

Det första momentet i larmbehandlingen, 112-tjänsten, är att ta emot larmet och genomföra en första sortering. Denna del har SOS Alarm ensamrätt till att utföra i Sverige.⁵² Samtal till 112 kopplas till SOS Alarms system och placeras i en *anropskö*.

⁵¹ Se SOU 2018:28, s. 119 ff.

⁵² Frågan om ensamrätt enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling har prövats av domstol (Värmlands tingsrätt, mål nr T 5854–12, meddelad 2015-02-18). Med hänvisning till lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringsfunktioner och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt alarmeringsavtalet, fann tingsrätten att SOS Alarm är tillerkänd ensamrätt enligt författning när det gäller att ta emot nödsamtal med mera.

År 2022 inkom 4,1 miljoner samtal till 112.⁵³ När det finns en ledig 112-operatör besvarar denne samtalet. 112-operatören inleder med att fastställa den hjälpsökandes *position* och att skapa sig en bild av *vad som hänt*. Utifrån informationen avgör 112-operatören om det föreligger ett hjälpbehov eller om samtalet ska avslutas. 112-operatören kan i detta skede besluta att vidarekoppla samtalet till berörda hjälporgan. I andra fall kan SOS Alarm fortsätta larmbehandlingen. Detta sker när SOS Alarm har ett avtal om efterföljande larmbehandling med de hjälporgan som ska larmas ut.

2.2.2 Inhämtning av information

Den efterföljande larmbehandlingen inleds med att 112-operatören inhämtar ytterligare information från den hjälpsökande. 112-operatören genomför en intervju för att fastställa vad som hänt mer i detalj. Till sin hjälp har 112-operatören IT-stöd i form av digitala beslutsstöd – frågeguider och checklistor. Intervjun syftar till att få en fördjupad kunskap om vad som hänt, vilka hjälpresurser som behövs och hur allvarlig situationen är. Beroende på hur avtalet med hjälporganet ser ut kan SOS Alarm fortsätta larmbehandlingen efter detta skede eller överlämna hanteringen till hjälporganet.

2.2.3 Bedöma och prioritera

Nästa steg i larmbehandlingen innebär att 112-operatören gör en bedömning utifrån den information som samlats in i intervjun. Bedömningen utmynnar i en prioritering av hjälpinsatsen. Bedömningen av hjälpbehovet kan ändras under samtalet, i takt med att ny information tillkommer. När så sker kan nya frågor behöva ställas. Det beslutsstöd som 112-operatörerna använder sig av hjälper dem att bedöma och prioritera hjälpbehovet. Beslutsstödet innehåller frågor som 112-operatören ska ställa till den hjälpsökande, och efter att dessa är besvarade ger beslutsstödet ett förslag på prioritering av ärendet. Vid komplicerade medicinska bedömningar kan 112-operatören lämna över samtalet och bedömningen till en sjuksköterska. Även efter detta steg kan SOS Alarms larmbehandling antingen fortsätta eller överlämnas till hjälporganet.

2.2.4 Inleda och leda hjälpinsats

Steg efter bedömning och prioritering innebär att hjälpinsatsen inleds – att hjälpresurser larmas ut och dirigeras till platsen där hjälpbehovet finns.⁵⁴ Om det

⁵³ SOS Alarm, *Verksamhetsrapport 2022 – 112 i Sverige*, 2022, s. 25.

⁵⁴ Beslutet om att inleda hjälpinsatsen tas formellt av hjälporganet.

saknas tillgängliga resurser att skicka till den hjälpsökande, eller om hjälpbehovet inte bedöms som akut, kan den hjälpsökande placeras i ett virtuellt väntrum. Hjälpsökande som är placerade i väntrummet kontaktas regelbundet för att följa eventuella förändringar i hälsotillståndet.

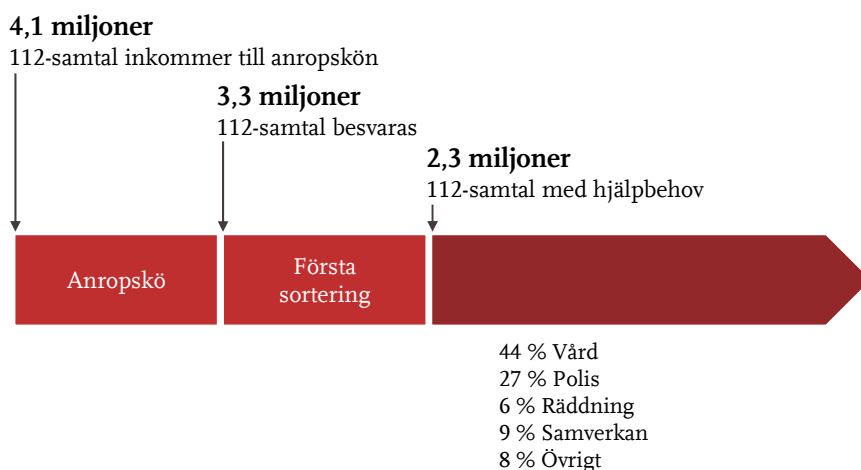
I de fall då SOS Alarm ansvarar för att dirigera resurser till platsen för nödsituationen görs detta av SOS Alarms räddningsåtgörare och ambulansdirigenter, inte av 112-operatören.⁵⁵ Räddningsåtgöraren dirigerar räddningstjänstens resurser medan ambulansdirigenter dirigerar ambulanssjukvårdens resurser. Dessa är, precis som 112-operatörerna, placerade i SOS Alarms larmcentraler men ansvarar huvudsakligen för att dirigera resurser. I perioder med låg belastning kan dock även dessa logga in som 112-operatörer och ta inkommande samtal på nödnumret 112.

Det avslutande steget i larmbehandlingen handlar om att operativt leda hjälpinsatsen. Detta ansvarar hjälporganet för men SOS Alarm kan fortsätta att ge stöd även i detta skede.

2.3 Samhällets hjälporgan

I larmbehandlingen involveras de hjälporgan som behövs i den aktuella situationen. Till dessa räknas polis, kommunal och statlig räddningstjänst samt ambulanssjukvård.

Figur 2 Antal samtal till nödnumret 112, år 2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Verksamhetsrapport 2022 – 112 i Sverige, SOS Alarm, 2023.

⁵⁵ Även om SOS Alarm fått uppdraget att dirigera resurserna är det hjälporganet som är ansvarigt för detta moment i larmbehandlingen.

Efter att den första sorteringen av samtalen är utförd, och 112-operatören konstaterat att det finns ett hjälpbehov, kan hjälporganen bli involverade. Om de blir involverade direkt efter den första sorteringen eller i ett senare skede avgörs av den överenskommelse eller det avtal som hjälporganet har med SOS Alarm.⁵⁶ Det statligt finansierade uppdraget upphör efter den första sorteringen.

Polismyndigheten är ett av de hjälporgan som sköter hela sin efterföljande larmbehandling själv. Organisatoriskt är Polismyndigheten indelad i sju polisregioner. I varje region finns en regionledningscentral som tar emot 112-samtal som vidarekopplats från SOS Alarm till polisen. Polisen har även ett eget nummer (114 14) dit allmänheten kan ringa i ärenden av mindre akut karaktär.⁵⁷

Regionerna ansvarar för ambulanssjukvården. Av 21 regioner har 13 avtalat med SOS Alarm att bolaget ska ta hand om hela larmbehandlingen fram till att hjälpinsatsen inleds. Över hälften av Sveriges befolkning bor i någon av dessa regioner. Vidare har 3 regioner valt att sköta hela sin larmbehandling efter den första sorteringen, under den gemensamma benämningen Sjukvårdens larmcentral. Återstående 5 regioner har olika former av lösningar där delar av den efterföljande larmbehandlingen utförs av SOS Alarm.⁵⁸

Kommunerna kan antingen organisera räddningstjänsten inom den egna kommunen, eller så samarbetar de med andra kommuner genom en gemensam räddningstjänstorganisation. Den kommunala räddningstjänsten i Sverige utgörs i dag av 142 räddningstjänstorganisationer.⁵⁹ Drygt hälften av landets kommuner har, enskilt eller i samarbete med andra kommuner, avtalat med SOS Alarm att bolaget ska ta hand om hela larmbehandlingen fram till att hjälpinsatsen inleds, och även stödja under insatsen. För en sjundedel av kommunerna genomför SOS Alarm larmbehandlingen fram till och med att ett larm skickas till räddningstjänsten. Efterföljande dirigerings- och hjälpinsatserna sköter räddningstjänsten själv. För ungefär en tredjedel av kommunerna genomför SOS Alarm en intervju av den hjälpsökande men överlämnar därefter till räddningstjänsten.

⁵⁶ I de flesta fall har SOS Alarm ett avtal med hjälporganet om vilka tjänster som SOS Alarm ska utföra åt hjälporganet i den efterföljande larmbehandlingen. I vissa fall, exempelvis när det gäller Polismyndigheten, finns inget avtal utan endast en överenskommelse om hur vidarekopplingen av samtalet ska ske.

⁵⁷ Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022*, s. 91 ff.

⁵⁸ Uppgifterna om regionernas avtal lämnades av en representant för SOS Alarm i mejl 2023-02-02. Uppgifterna bekräftades av en representant för SOS Alarm i mejl 2023-11-01.

⁵⁹ Mejl från SKR, 2023-10-23.

Den statliga räddningstjänsten sköter sin efterföljande larmbehandling själv. Den statliga räddningstjänsten utgörs av

- sjö- och flygräddningstjänsten (Sjöfartsverket)
- fjällräddningstjänsten (Polismyndigheten)
- efterforskning av försvunnen person i annat fall⁶⁰ (Polismyndigheten)
- miljöräddningstjänsten till sjöss (Kustbevakningen)
- räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen vid kärnteknisk anläggning (länsstyrelsen).

2.4 Tillsynen

Tillsynen av larmbehandlingen som helhet är fördelad på sex olika myndigheter. Tillsyn av SOS Alarms del av larmbehandlingen utförs av MSB och IVO.

2.4.1 MSB:s tillsyn av larmbehandlingen

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har det ansvaret.⁶¹ I MSB:s instruktion anges också att myndigheten ska ”utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet” uppfylls.⁶²

Utöver tillsynen av alarmeringsavtalet har MSB även tillsyn över delar av räddningstjänsten enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. I lagen anges att MSB ska ha tillsyn över att kommunerna följer lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.⁶³ Det inbegriper kommunernas fullgörande av ansvaret för räddningstjänsten, vilket inkluderar utlarmning av räddningsresurser.⁶⁴ MSB:s tillsyn av räddningstjänsten kan därmed även innefatta delar av larmbehandlingen. Förordningen om skydd mot olyckor ger även MSB i uppdrag att utöva tillsyn över

⁶⁰ Efterforskning av personer som försvunnit på annan plats än vad som omfattas av fjäll-, flyg- eller sjöräddning.

⁶¹ Se 1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁶² 18 d § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁶³ Se 5 kap. 1 a § lagen om skydd mot olyckor.

⁶⁴ Utlarmning innebär att de resurser som ska genomföra hjälpinsatsen får kännedom om larmet och aktiveras.

frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.⁶⁵

2.4.2 IVO:s tillsyn av larmbehandlingen

IVO utför tillsyn över vårdärenden i larmbehandlingen som en del i sitt uppdrag att utföra tillsyn inom hälso- och sjukvården.⁶⁶ Tillsynen som IVO utför innehåller flera olika delar. En del av IVO:s tillsyn är att utreda vårdgivares egna anmälningar till IVO och utredningar om händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.⁶⁷ Lex Maria-anmälningar är vårdgivares anmälningar av händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.⁶⁸ Vårdgivaren är i sin tur skyldig att utreda händelseförloppet och vidta åtgärder för att undvika att liknande händelser upprepas.⁶⁹ Om en händelse har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada ska vårdgivaren anmäla det till IVO.⁷⁰ En annan källa till tillsynsinsatser från IVO är enskildas klagomål på såväl verksamhet som personal inom hälso- och sjukvården.

IVO:s egeninitierade tillsyn är planerad antingen med utgångspunkt från myndighetens riskanalyser eller på förekommen anledning vid signaler om akuta risker eller brister. Detta kan göras mot bakgrund av olika indikationer såsom ovanstående typer av anmälningar, tips och klagomål direkt till IVO eller annan riskanalys.

2.4.3 Övrig tillsyn av larmbehandlingen

Tillsynen av den statliga räddningstjänsten är uppdelad på flera myndigheter.⁷¹

Transportstyrelsen har enligt förordningen om skydd mot olyckor i uppdrag att utöva den centrala tillsynen över sjö- och flygräddningen samt ledningscentralen för den. Enligt samma förordning utövar Polismyndigheten tillsyn över fjällräddningstjänsten och efterforskning av försvunna personer i annat fall, medan Kustbevakningen har i uppdrag att utföra tillsyn över miljöräddningstjänsten till

⁶⁵ 5 kap. 1 § förordningen om skydd mot olyckor. Därutöver ska MSB, enligt 5 kap. 2 §, utöva tillsynen över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och med stöd av lagen meddelade föreskrifter i frågor som rör planläggningen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. 6 § lagen om skydd mot olyckor samt planläggningen av saneringen enligt 4 kap. 8 § samma lag.

⁶⁶ 1 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

⁶⁷ 3 kap. 5 § och 7 kap. 8 § patientsäkerhetslagen (PSL).

⁶⁸ 7 kap. 3 § PSL.

⁶⁹ 3 kap. 3 § PSL.

⁷⁰ 3 kap. 5 § PSL.

⁷¹ Se 5 kap. förordningen om skydd mot olyckor.

sjöss.⁷² Tillsynsansvaret för fjällräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer och miljöräddningstjänst ligger således på samma myndigheter som ansvaret för utförandet av räddningsuppdraget. Detsamma gäller polisens delar av larmbehandlingen som Polismyndigheten själva har tillsynsansvar över.

Utöver detta finns andra statliga aktörer med tillsyns- eller undersökningsuppdrag med bäring på alarmering. Statens haverikommission utreder exempelvis allvarliga luftfarts-, sjö-, järnvägs- och vägtrafikolyckor. Uppdraget regleras i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. I de fall då olyckan innefattar någon form av larmhantering kan även den hanteringen bli föremål för dessa undersökningar.

2.5 Regeringens styrning av SOS Alarm

Regeringens styrning utgår från regeringens två olika roller i förhållande till SOS Alarm, som uppdragsgivare genom alarmeringsavtalet och som ägare genom bolagsstyrningen.

2.5.1 Styrningen av larmbehandlingen genom alarmeringsavtalet

På Regeringskansliet är Förvarsdepartementet huvudman för alarmeringsavtalet.

Förvarsdepartementet tar emot SOS Alarms äskande av ersättning för bolagets uppdrag enligt alarmeringsavtalet. Regeringen lämnar förslag på ersättning till SOS Alarm i de årliga budgetpropositionerna som riksdagen sedan beslutar om. Förvarsdepartementet har dialog med Finansdepartementet, både budgetavdelningen och bolagsförvaltningen. Förvarsdepartementet har också löpande dialog med SKR.

Alarmeringsavtalet hänvisar till SOS Alarms ägaranvisning för bland annat de svarstidsmål som ägarna beslutat för bolagets samhällsuppdrag.

2.5.2 Bolagsstyrningen

Avdelningen för bolag med statligt ägande sköter förvaltningen av SOS Alarm som ett bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag i enlighet med statens bolagsstyrning. Den kännetecknas av att det är riksdagen som beslutar om bolagets uppdrag och anslag medan regeringen beslutar om statens ägarpolicy och regeringens principer för bland annat bolagsstyrning.⁷³

⁷² 5 kap. 1 § förordningen om skydd mot olyckor.

⁷³ Se bilaga 1 för en översiktlig beskrivning av statens bolagsstyrning av bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Regeringen beslutar om förslag inom ett antal områden inför beslut på bolagsstämma i SOS Alarm, där beslut fattas tillsammans av SOS Alarms två delägare, staten och SKR Företag.⁷⁴ Det handlar till exempel om förslag till:

- bolagsordning
- styrelseordförande
- styrelse
- ägaranvisning inklusive uppdragsmål för samhällsuppdraget
- ekonomiska mål.

Uppföljningen av uppdragsmål för samhällsuppdraget och ekonomiska mål sker vid ägardialoger med företrädare för ägarna och bolaget. I ägardialogerna med SOS Alarm deltar även företrädare för SKR Företag i egenskap av delägare i SOS Alarm.⁷⁵ Bolaget företräds vanligen av styrelseordförande och vd som ofta förberett en presentation. Förutom styrelseordförande och vd kan också delar av bolagets övriga ledning delta i ägardialogerna. Ägardialogen omfattar också eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Agendan för ägardialogerna omfattar därför vanligen uppföljning och olika aktuella frågor. Ägardialogerna dokumenteras i särskilda anteckningar.⁷⁶

⁷⁴ Staten och SKR Företag har slutit ett konsortialavtal (aktieägaravtal) som reglerar hur och om vad delägarna fattar beslut. SKR äger samtliga aktier i SKR Företag. Regeringen har bemyndigat statsrådet Svantesson, att företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor i SOS Alarm AB. Detta innebär att beslut i Regeringskansliet om förslag inför bolagsstämma i bolaget fattas av statsrådet Svantesson, efter beredning inom Regeringskansliet (uppgift lämnad av Regeringskansliet i faktagranskning av rapportutkast 2023-10-23).

⁷⁵ Mejl från SKR, 2023-08-25.

⁷⁶ Se statens ägarpolicy, skr. 2021/22:140, s. 117, och Riksrevisionens anteckningar efter genomgång av dokumentation från ägardialoger med SOS Alarm.

3 Måluppfyllelsen i SOS Alarms larmbehandling

I detta kapitel besvarar vi den första delfrågan, om SOS Alarm genom larmbehandlingen ger hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan.

Utgångspunkten är de tidsatta uppdragsmål som SOS Alarm har och som beslutats av ägarna (se mål a–b, avsnitt 2.1). SOS Alarm har under en lång tid haft svårt att nå dessa mål förutom ett. Svarstider över 180 sekunder för vårdrelaterade samtal, kan enligt SOS Alarms egna bedömningar utgöra en risk för patienterna. Samtal med så långa svarstider förekommer i varierande utsträckning men har ökat väsentligt sedan 2020.

Det finns återkommande skillnader mellan svarstider beroende på vilket län samtalen kommer ifrån. Över åren förekommer samma län återkommande bland de som har kortast svarstider. Samma sak gäller för de län som har längst svarstider. Skillnaderna har visat sig bero på SOS Alarms arbetsmodell. Vi har även iakttagit återkommande skillnader i svarstid utifrån när på året eller under veckan samtalen görs. Skillnaderna har bestått över åren, trots att de bakomliggande faktorerna har kunnat förutses.

Det förekommer långa väntetider vid vidarekopplingar av samtal till hjälporganen. Vi har dessutom identifierat att det finns ett enskilt avtal med ett hjälporgan som påverkar svarstiderna för hela 112-tjänsten negativt.

3.1 Svarts- och handläggningstider

Fram till och med den 1 oktober 2023 fanns det fyra uppdragsmål gällande svarts- och handläggningstider för SOS Alarms särskilt beslutade samhällsuppdrag att utföra 112-tjänsten. SOS Alarm har haft svårt att uppnå tre av dessa uppdragsmål under en lång tid. De har inte nåtts någon gång under de senaste tio åren och dessförinnan nåddes ett av målen under två år. Det har funnits perioder med sjunkande svarstider men denna positiva utveckling har följts av perioder med försämrade svarstider. Undantaget är målet gällande handläggningstiden fram tills att hjälpbehov är identifierat, vilket ska ta högst 40 sekunder i genomsnitt. Detta mål har SOS Alarm uppnått sedan det infördes.

3.1.1 SOS Alarm har inte uppnått svarstidsmålen någon gång under de senaste tio åren

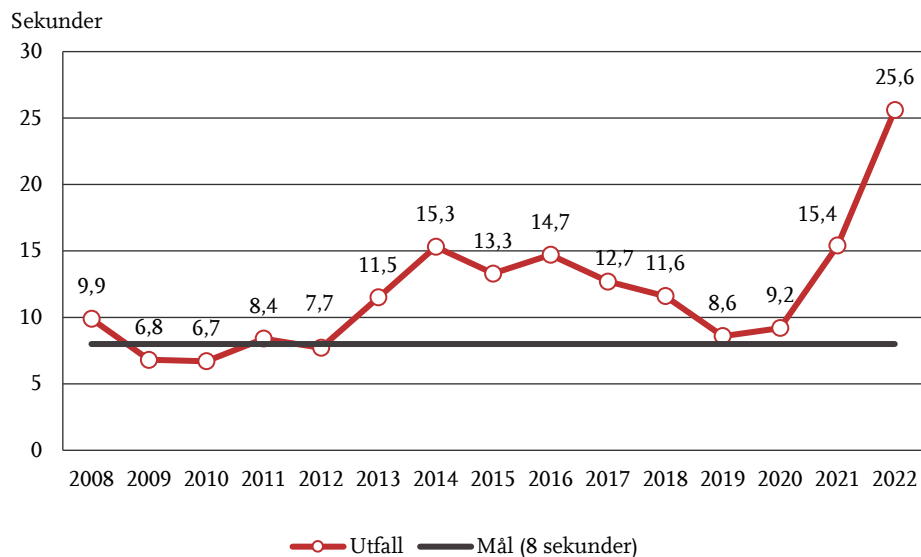
Tre av uppdragsmålen berör SOS Alarms förmåga att svara snabbt på inkommande samtal. Ett av dessa mål anger att den genomsnittliga svarstiden ska vara högst 8 sekunder. De två andra målen anger hur stor andel av samtalen som ska ha en svarstid om högst 15 respektive 30 sekunder. Enligt dessa ska 92 procent av samtalen ha en svarstid som är högst 15 sekunder och 100 procent en svarstid som högst är 30 sekunder. Av naturliga skäl samvarierar måluppfyllelsen på dessa mål. Om SOS Alarm är snabbare på att besvara samtal påverkas alla dessa tre mål.

SOS Alarm har inte uppnått målet om en medelsvarstid på högst 8 sekunder något år sedan 2012 (se diagram 1).⁷⁷ Målet om att 92 procent av samtalen ska besvaras inom 15 sekunder har inte uppnåtts någon gång sedan 2008 (se diagram 2).⁷⁸ Detsamma gäller målet om att alla samtal ska besvaras inom 30 sekunder (se diagram 3).

⁷⁷ Under 2023 har medelsvarstiderna förbättrats enligt uppgifter från SOS Alarm. Enstaka månader har målet om en medelsvarstid på högst 8 sekunder uppnåtts. Något resultat för helåret 2023 fanns inte att tillgå vid genomförandet av denna granskning.

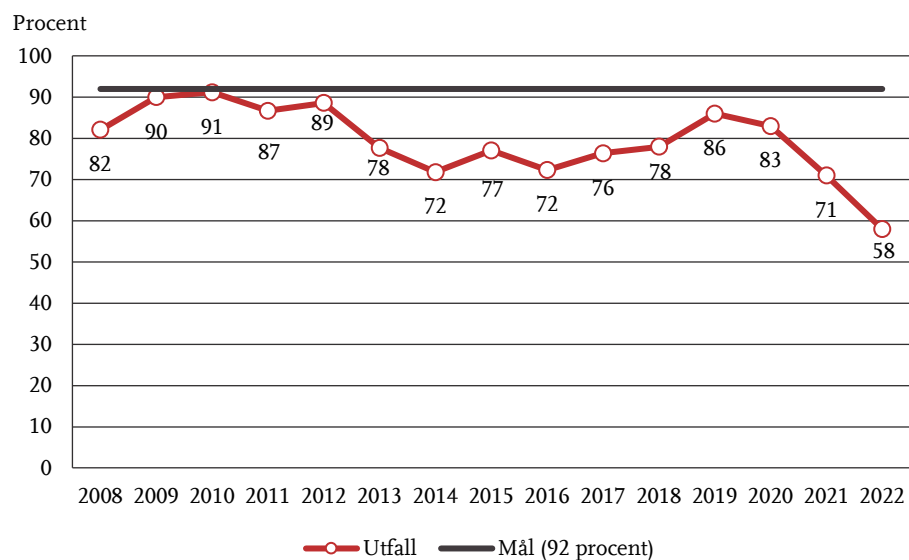
⁷⁸ Den exakta formuleringen i ägaravisningen från april 2016, är: "Genomsnittlig svarstid för 92 procent av samtalen högst 15 sekunder". Vi kan konstatera att ordet "genomsnittlig" inte har någon praktisk betydelse i hur måttet beräknas. Målet hade en annan lydelse före 2017. I den tidigare formuleringen (i dåvarande alarmeringsavtal) angavs att ingen som ringer nödnumret ska "normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder". Omformuleringen ska ses mot bakgrund av rekommendationen i Riksrevisionens granskning av SOS Alarm från 2015, att regeringen skulle uppdatera och förtydliga alarmeringsavtalet i syfte att klarlägga för bolaget vad en normal situation är.

Diagram 1 Medelsvarstiden för samtal till nödnumret 112, år 2008–2022



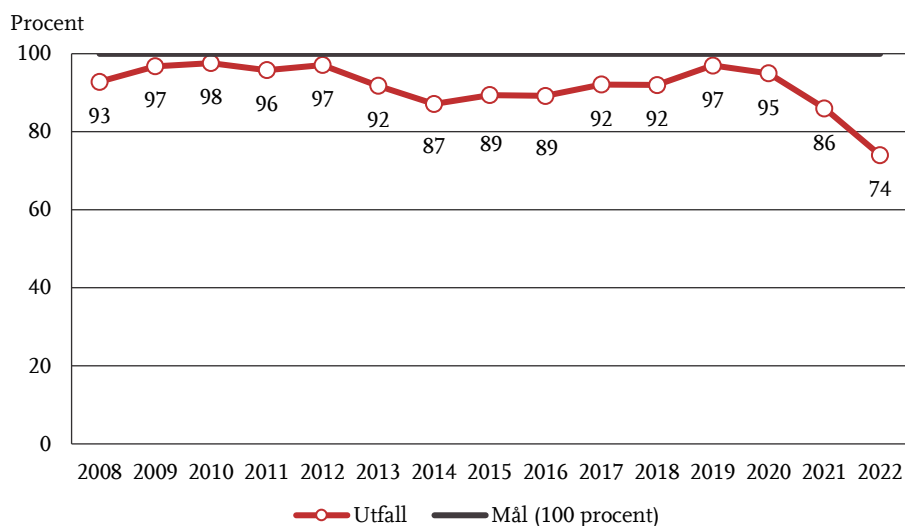
Källa: Verksamhetsrapporter från SOS Alarm, MSB:s tillsynsrapport 2017.

Diagram 2 Andelen samtal till nödnumret 112 som besvarats inom 15 sekunder, år 2008–2022



Källa: Verksamhetsrapporter från SOS Alarm, MSB:s tillsynsrapport 2017.

Diagram 3 Andelen samtal till nödnumret 112 som besvaras inom 30 sekunder, år 2008–2022



Källa: Verksamhetsrapporter från SOS Alarm, MSB:s tillsynsrapport 2017.

SOS Alarm har i olika sammanhang gett sin förklaring till varför svarstiderna utvecklats så som de gjort. Svarstidernas ökning efter 2012 har bolaget förklarat med de neddragningar som bolaget gjorde efter flera års underfinansiering av alarmeringsavtalet. Bland annat stängdes flera larmcentraler och bolaget övergick från en regional mottagning av 112-samtal till en nationell. Förändringarna av organisation och arbetssätt skapade, enligt bolaget, påfrestningar på personal vilket i sin tur gav en ökad personalomsättning.⁷⁹ Detta bidrog till flera års förhöjda svarstider. Därefter följde några års positiv utveckling, efter 2016. Enligt bolaget skedde detta som en följd av ökad ersättning från staten samt olika insatser som genomfördes i syfte att förbättra arbetssätt och arbetsmiljö. Den sjunkande medelsvarstiden sammanföll även med minskad personalomsättning.⁸⁰ Den positiva utvecklingen bröts 2020, enligt bolaget som en följd av pandemin.⁸¹ Pandemin innebar ökat antal samtal och restriktionerna innebar även en utmaning för SOS Alarm som arbetsgivare, då arbetet förutsätter att operatörerna är fysiskt på plats i larmcentralerna. Enligt bolaget belastades personalen hårt under denna tid,

⁷⁹ SOS Alarm, *Verksamhetsrapport – 112 i Sverige 2016*, s. 5–6 och SOS Alarm, *Verksamhetsrapport – 112 i Sverige 2017*, s. 4.

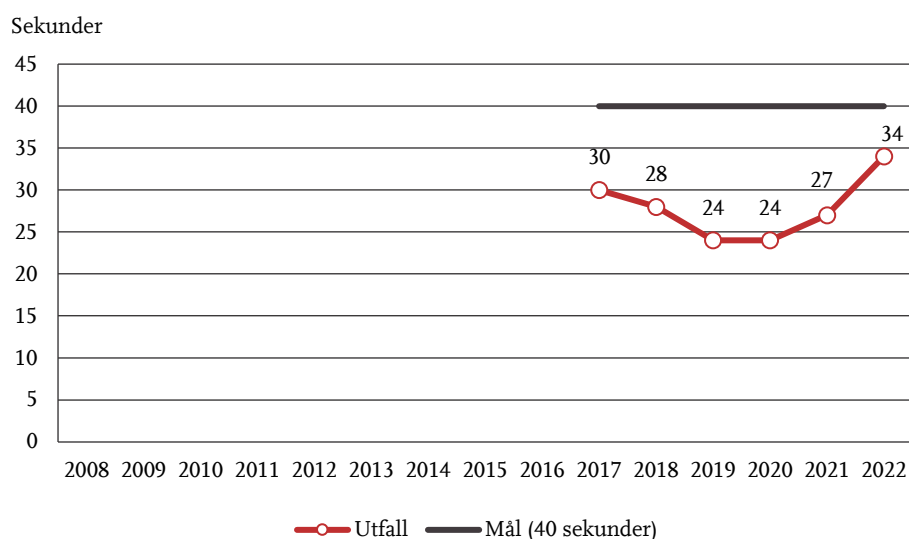
⁸⁰ SOS Alarm, *Verksamhetsrapport – 112 i Sverige 2019*, s. 3.

⁸¹ Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB 2021, dnr MSB 2022-06774, MSB, 2022-05-18.

vilket senare visade sig i en mycket hög personalomsättning. Den ökade personalomsättningen innebar svårigheter att bemanna tillräckligt, vilket i sin tur medförde längre svarstider.⁸² I en intern analys av orsakerna till de långa svarstiderna sommaren 2021 pekar SOS Alarm på att svarstiderna ökade exponentiellt när bemanningen inte var tillräcklig i förhållande till samtalsmängden. De konstaterar också att de inte haft tillräckligt med personal och att detta inneburit att de inte kunnat bemanna upp till grundbemanningen. SOS Alarm lyfter fram arbetstidslagstiftningen som en försvårande faktor i detta sammanhang, då den omöjliggjorde schemaläggning av befintlig personal i den utsträckning som skulle ha behövts.⁸³

Det fjärde uppdragsmålet avser tiden det tar för SOS Alarm att ta emot samtalet och identifiera hjälpbehovet – tid till identifierat hjälpbehov. Tiden fram till att hjälpbehovet är identifierat ska inte överstiga 40 sekunder i genomsnitt.⁸⁴ Sedan målet infördes 2017 har SOS Alarm uppnått målet varje år (se diagram 4). År 2022 var tid till identifierat hjälpbehov 34 sekunder i genomsnitt.

Diagram 4 Tid till identifierat hjälpbehov vid samtal till nödnumret 112, år 2017–2022



Källa: SOS Alarms årsberättelser åren 2017–2022.

⁸² SOS Alarm, *Risikanalyser - Fördröjd vård vid långa väntetider*, 2022.

⁸³ SOS Alarm, *Genomlysning 112-verksamheten sommaren 2021*, SOS Alarm, 2021.

⁸⁴ Målets exakta lydelse i SOS Alarms ägaranvisning daterad 2016-04-25: "Tiden från tidpunkten då den hjälpsökandes anrop inkommer till anropskän för 112 till tidpunkten då operatören sätter index i 112-ärendet (identifierat hjälpbehov) ska senast 2019 inte överstiga 40 sekunder i genomsnitt."

Tiden till identifierat hjälpbehov inkluderar även samtalets svarstid. Vi kan därför konstatera att hjälpbehovet fastställs mycket snabbt när samtalet väl besvarats – så pass snabbt att målet med en genomsnittlig tid till identifierat hjälpbehov på 40 sekunder uppnåddes, även när medelsvarstiden var 25,6 sekunder 2022. Det bör noteras att ett identifierat hjälpbehov är ett tidigt första steg i bedömningen av situationen och hjälpbehovet. Under de år som målet gällande tiden till identifierat hjälpbehov har funnits, har det i genomsnitt tagit 8–17 sekunder från det att samtalet besvarats till det att hjälpbehovet identifierats. Att hjälpbehovet identifieras innebär i praktiken att 112-operatören konstaterar att det finns ett hjälpbehov, men inte hjälpbehovets omfattning eller detaljerna kring det. En mer detaljerad bild av hjälpbehovet får 112-operatören i den efterföljande intervjun. Om den hjälpsökande befinner sig i en del av landet där ansvarigt hjälporgan själv sköter sin efterföljande larmbehandling, så vidarekopplas samtalet direkt efter att hjälpbehovet fastställts.⁸⁵ Enligt de nya uppdragsmål som beslutades i oktober 2023 ska tiden från att *anropet besvaras* till att hjälpbehovet identifierats, i genomsnitt inte överstiga 18 sekunder.⁸⁶

3.1.2 Antalet samtal med långa svarstider ökar

Bakom den genomsnittliga svarstiden finns stora variationer i hur lång tid det tar för SOS Alarm att svara på inkommande samtal. SOS Alarm har i en riskanalys av fördröjd vård vid långa väntetider identifierat att väntetider under 180 sekunder sällan utgör en patientrisk.⁸⁷ I vårdärenden kan svarstider längre än så direkt påverka utgången i ärendet, vilket även konstaterats i flera fall.⁸⁸ Någon motsvarande tidsgräns för andra typer av ärenden finns inte, även om det finns forskning som pekar på riskerna och kostnaderna med fördröjd larmbehandling vid räddningstjänstens insatser.⁸⁹ Men då det är omöjligt att på förhand, innan operatören svarat, veta vilket typ av ärende det rör sig om är tidsgränsen på 180 sekunder intressant att studera för alla inkommande samtal.

⁸⁵ För statlig räddningstjänst vidarekopplas alla samtal direkt efter att hjälpbehovet fastställts.

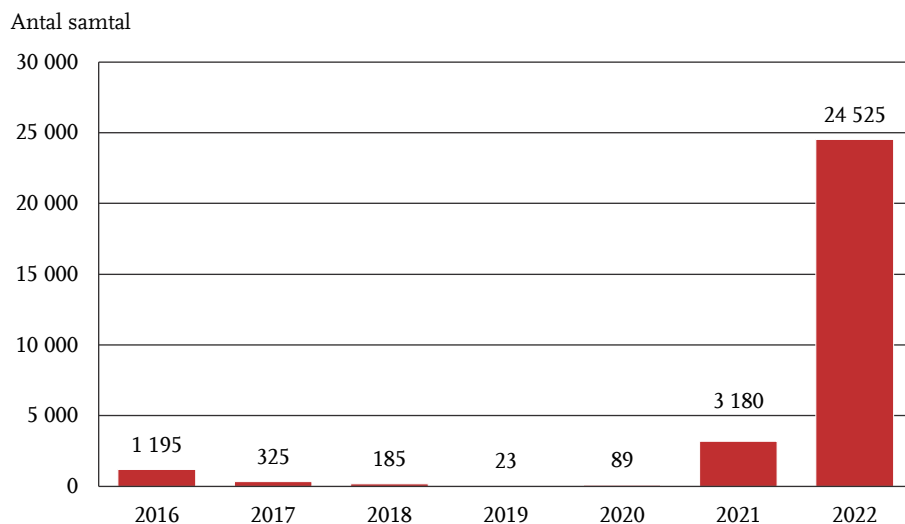
⁸⁶ Målets exakta lydelse i SOS Alarms ägaranvisning daterad 2023-10-03: "Tiden från det att den hjälpsökandes anrop besvaras till tidpunkten då operatören identifierat hjälpbehov (sätter index i 112-ärendet) ska inte överstiga 18 sekunder i genomsnitt."

⁸⁷ SOS Alarm, *Riskanalys - Fördröjd vård vid långa väntetider*, 2022.

⁸⁸ I IVO:s tillsyn av SOS Alarm med anledning av de långa svarstiderna konstaterades flera fall där den långa svarstiden haft direkt påverkan på utgången. Se Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, Dnr 3.5.1-05660/2022-13, IVO.

⁸⁹ Se Räddningsverket, *Tidsfaktorns betydelse vid räddningsinsatser – en uppdatering av en samhällsekonomisk studie*, 2004.

Diagram 5 Antal samtal med svarstider över 180 sekunder, år 2016–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av samtalsdata från SOS Alarm.

Vi kan konstatera att antalet samtal med svarstider på mer än 180 sekunder ökade väsentligt under 2021 och framför allt under 2022 (se diagram 5). Dessa samtal med långa svarstider utgör en mycket liten andel av det totala antalet besvarade samtal till 112-numret.⁹⁰ Men, precis som SOS Alarm själva konstaterat, är varje samtal med en så pass lång svarstid en patientrisk. Vi kan också konstatera att dessa långa svarstider inte synliggörs i målen för 112-tjänsten och inte heller i SOS Alarms verksamhetsrapporter.⁹¹ I en nationell tillsyn av SOS Alarm, med anledning av de försämrade svarstiderna under 2022, pekar även IVO på riskerna med dessa långa svarstider.⁹²

3.2 Variationer i svarstider över landet och över tid

Det finns återkommande skillnader mellan svarstider beroende på vilket län samtalen kommer ifrån. Under den undersökta perioden, 2016–2022, är det i hög grad samma län som har kortast svarstider och samma län som har längst svarstider. Storleken på skillnaderna varierar mellan åren men den tenderar att öka

⁹⁰ År 2021 besvarades 0,1 procent av samtalen efter mer än 180 sekunder och 2022 var andelen 0,7 procent.

⁹¹ Se de årliga verksamhetsrapporterna "112 i Sverige" från SOS Alarm.

⁹² Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, dnr 3.5.1–05660/2022–13, IVO.

under de år då svarstiderna ökar. Orsaken till skillnaderna går, enligt SOS Alarm, att finna i deras arbetsmodell.

Vi har även iakttagit återkommande skillnader i svarstid beroende på när på året eller när under veckan samtalen kommer. Dessa skillnader förekom under hela den undersökta perioden (2016–2022) men, precis som med skillnaderna utifrån vilket län samtalet kommer ifrån, tenderar skillnaderna att bli större när svarstiderna ökar.

3.2.1 Medelsvarstiderna skiljer sig åt beroende på var i landet nödsamtalet kommer från

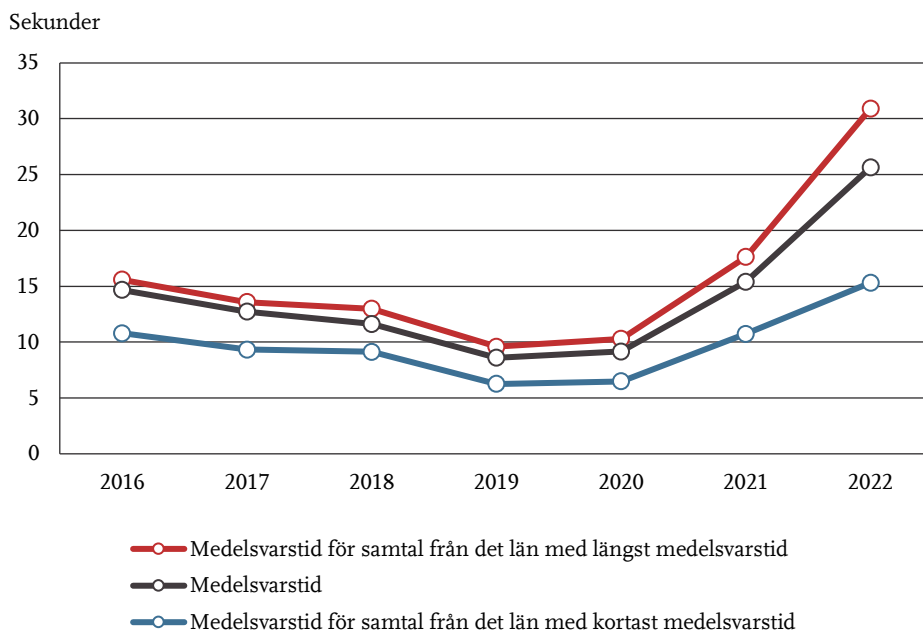
SOS Alarm arbetar sedan 2015 med det som kallas nationell mottagning av anrop till nödnumret 112. Det innebär att samtal inte nödvändigtvis kopplas till den geografiska larmcentral som ligger närmast, utan samtalen kan tas emot var som helst i landet där det finns ledig kapacitet. En konsekvens av detta är att skillnader i hur de olika larmcentralerna presterar inte leder till skillnader i svarstider baserat på varifrån i Sverige samtalet kommer. Trots detta konstaterar vi att det finns systematiska skillnader i svarstider utifrån vilket län som samtalet ringdes från. Skillnaderna i medelsvarstid mellan samtal från olika län har dessutom ökat under de senaste åren. Dessa skillnader medför också att måluppfyllelsen på de tidsatta uppdragsmålen skiljer sig åt beroende på varifrån samtalet kommer.

När vi jämför medelsvarstiderna för samtal från olika län ser vi att samtal från vissa län besvaras snabbare än samtal från övriga län. Exempelvis har samtal från Uppsala län besvarats snabbast i landet under de senaste fem åren. Skillnaden i svarstid var som störst 2022 då Uppsala läns samtal besvarades tio sekunder snabbare i genomsnitt än svarstiden totalt i landet.

Vi kan också se att samtal från vissa län får vänta längre än andra samtal på att bli besvarade. Exempelvis har samtal från Gotlands län tagit längst eller näst längst tid att besvara under sex av de sju senaste åren. Även i detta fall var skillnaden störst 2022 då samtal från Gotlands län tog 31 sekunder att besvara, i jämförelse med 26 sekunder för hela landet. Skillnaden i jämförelse med det län vars samtal besvaras snabbast (Uppsala) uppgick samma år till 16 sekunder i genomsnitt.

Skillnaderna mellan samtal från olika län var som störst 2022 och betydligt mindre längre tillbaka i tiden (se diagram 6). Men oavsett storleken på skillnaden är det ofta samma län som återfinns bland länen med kortast respektive längst medelsvarstid.

Diagram 6 Medelsvarstid för samtal från det län med längst och kortast medelsvarstid samt medelsvarstiden för Sverige, år 2016–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av samtalsdata från SOS Alarm.

Skillnader i medelsvarstid för samtal från olika län kan uppkomma slumpmässigt, men återkommande skillnader mellan olika län, såsom dessa, indikerar att det finns andra orsaker till skillnaderna. Detta bekräftas även av SOS Alarm. Enligt bolaget har man haft olika arbetsmodeller för hur andra funktioner än 112-operatörer loggar in och besvarar 112-samtal. En av dessa modeller har påverkat svarstiderna för samtal från Sjukvårdens larmcentralers upptagningsområde, det vill säga Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län.⁹³ I SOS Alarms larmcentraler finns 112-operatörer som tar emot samtal och oftast genomför intervjun. I larmcentralen finns även andra funktioner, exempelvis räddningsåtgörare och ambulansdirigent, som ansvarar för att dirigera räddningstjänst respektive ambulans till platsen där det finns ett hjälpbehov. Dessa kan vid lugna stunder även ta emot 112-samtal. Detta kallas för att de är sekundärsinloggade för att ta emot 112-samtal. För att dessa inte ska bli fast i ett långt nödsamtal har de, enligt SOS Alarm, tilldelats samtal från Sjukvårdens larmcentralers upptagningsområde, vilket påverkat medelsvarstiderna för samtal från

⁹³ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning 2023-08-22.

dessa län. Dessa samtal kan nämligen förväntas bli korta då alla vårdsamtal vidarekopplas direkt till Sjukvårdens larmcentral. SOS Alarm gör kontinuerligt justeringar i hur samtal fördelas och vilka samtal som besvaras av sekundärinloggade. I dagsläget menar bolaget att de arbetar enligt en modell som förväntas leda till mindre skillnader. Enligt denna ska samtal från länen som motsvarar Sjukvårdens larmcentrals upptagningsområde inte längre besvaras av sekundärinloggade, utan enbart placeras i den nationella kön. Sekundärinloggade som har möjlighet att ta ett nödsamtal, ska i stället besvara samtal från de län som tillhör den larmcentral där de är placerade.⁹⁴

SOS Alarms förklaring till att samtal från vissa län återkommande har längre svarstid än genomsnittet, är att de i vissa fall har få lokalt placerade sekundärinloggade som kan stötta den lokala 112-kön, vilket gör att deras väntetid kan bli lite längre än på de platser där de har sekundärinloggade som tar lokala 112-samtal.⁹⁵

För Gotland är SOS Alarms förklaring, utöver att det saknas lokalt inloggade 112-operatörer på Gotland, att en stor andel av samtalen tas emot under sommarmånaderna. Som vi beskriver nedanför är medelsvarstiden för hela riket längre under dessa månader, vilket således påverkar Gotlands medelsvarstid negativt.⁹⁶

Sammanfattningsvis är vår iakttagelse att SOS Alarms arbetssätt orsakar återkommande systematiska skillnader i svarstider mellan länen.

3.2.2 Variationer i medelsvarstider följer förutsägbara förändringar i antalet inkommande samtal

Mängden samtal till nödnumret 112 varierar över dygnet, veckan och året, vilket är något som SOS Alarm behöver ta hänsyn till vid bemanningen av 112-tjänsten.

Samtalens fördelning över dygnets timmar har varit stabil sedan 2016. Drygt 60 procent av samtalen har under vart och ett av åren sedan dess inkommit mellan klockan 12 på dagen och midnatt. Även fördelningen av samtalen mellan veckans dagar har varit relativt stabil. Helg (lördag och söndag) innebär fler samtal än vardagar, undantaget för fredagar då fler samtal sker än på söndagar. Detta mönster har varit stabilt under alla de sju år som vi har studerat. Samtalens fördelning över årets månader varierar i högre grad från år till år. Vissa mönster i fördelningen av samtal går dock att skönja. Det sker genomgående fler samtal

⁹⁴ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning, 2023-08-22.

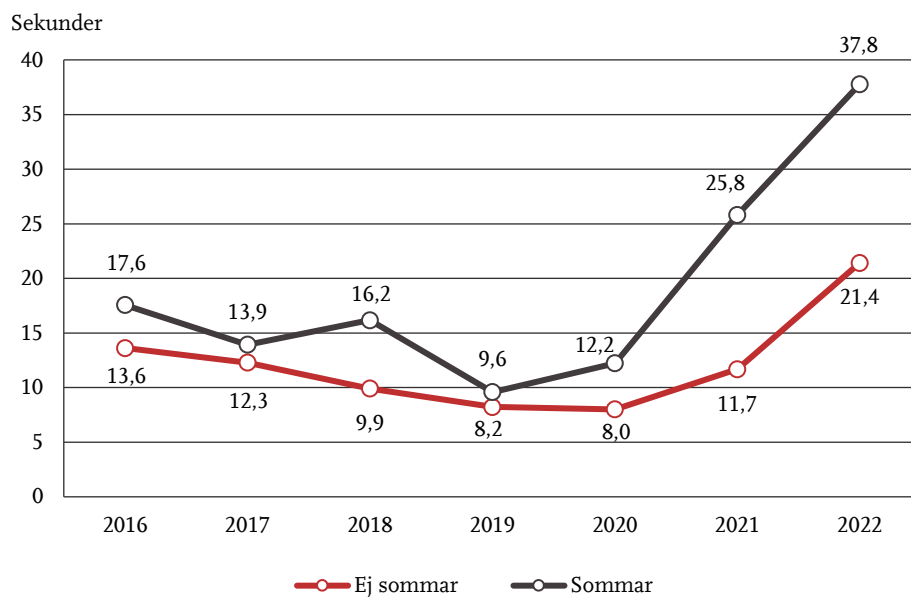
⁹⁵ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning, 2023-09-08.

⁹⁶ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning, 2023-09-08.

under sommarmånaderna (juni, juli och augusti) än övriga månader. Denna skillnad var störst 2018–2020 då drygt 10 procent fler samtal genomfördes per dag i genomsnitt under sommaren, än under övriga månader. Att fler samtal görs under sommarmånaderna är ett mönster som går igen under alla de undersökta åren.

Dessa mönster i fördelningen av samtal har varit bestående under samtliga år som vi undersökt. Det har därmed funnits goda förutsättningar för SOS Alarm att förutse dessa mönster och bemanna verksamheten i enlighet med dessa, för att på så sätt undvika belastningstoppar och fördröjda svarstider. Men trots detta kan vi konstatera att flera av dessa skillnader åtföljs av en skillnad i svarstiden. Detta är särskilt påtagligt under sommaren. Skillnaden mellan svarstiden under sommarmånaderna (juni, juli och augusti) i jämförelse med övriga månader uppgick under 2022 till 16 sekunder och under 2021 till 14 sekunder (se diagram 7). Skillnaden är mindre tidigare år, men den finns under alla de år som vi undersökt.

Diagram 7 Skillnad i svarstid mellan sommarmånader (juni, juli och augusti) och övriga månader, år 2016–2022



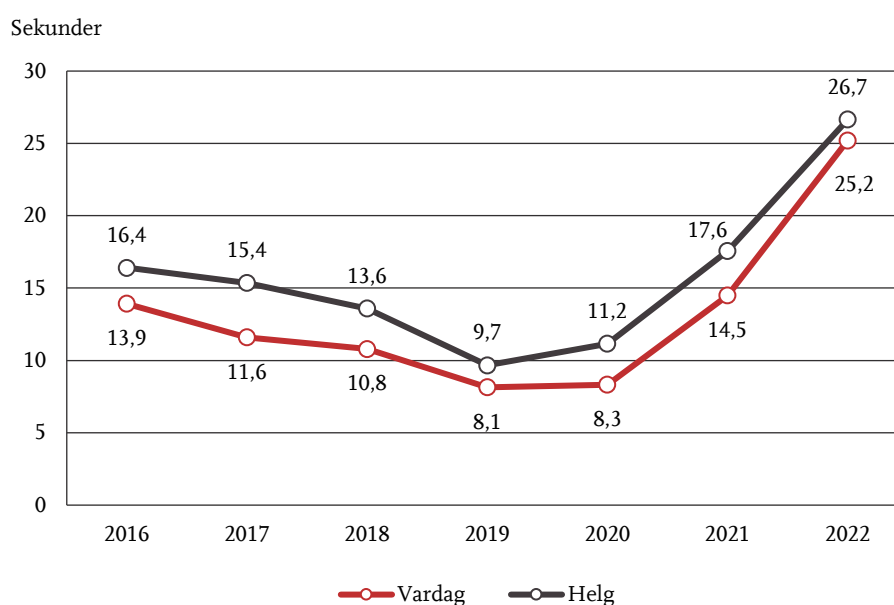
Källa: Riksrevisionens bearbetning av samtalsdata från SOS Alarm.

SOS Alarm menar att anledningen till att dessa skillnader kvarstår, trots att de borde gått att förutse, är att semesterlagstiftningen i Sverige innebär att samtliga

medarbetare ska beredas fyra veckors sammanhängande semester. Detta i kombination med den långa utbildningstiden gör det svårt för bolaget att rekrytera tillfällig personal.⁹⁷

Även när det gäller skillnaden mellan lördagar och söndagar i förhållande till vardagar finns en skillnad i medelsvarstid (se diagram 8). Den är inte lika stor som när det gäller årstiderna och förefaller dessutom ha minskat under de senaste åren.

Diagram 8 Skillnad i svarstid mellan helg (lördag och söndag) och vardagar, år 2016–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av samtalsdata från SOS Alarm.

Enligt SOS Alarm är dessa skillnader en konsekvens av hur bolaget schemalägger. Enligt bolaget ökar personalomsättningen om de schemalägger medarbetarna på för många helger. För att medelsvarstiden inte skulle påverkas krävs att medarbetarna schemaläggs i snitt 60–65 procent av alla helger, men bolaget tillämpar att medarbetarna schemaläggs max 50 procent av helgerna. Undantaget är ett begränsat antal medarbetare som har helgschema och därmed får en större arbetstidsförkortning.⁹⁸

⁹⁷ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning, 2023-08-29.

⁹⁸ Mejl från företrädare för SOS Alarms ledning 2023-08-29.

3.3 Vidarekoppling av samtal från SOS Alarm till hjälporganen

En vidarekoppling innebär att ett samtal kopplas över från SOS Alarm till ett hjälporgan. Vidarekopplingar görs bland annat till Sjukvårdens larmcentral.⁹⁹

I dessa vidarekopplingar är det den mottagande partens ansvar att svara så snabbt som möjligt på SOS Alarms anrop. Vidarekopplingarna sker oftast utan större tidsförluster. Det förekommer dock samtal med långa väntetider för Sjukvårdens larmcentral (över 180 sekunder).

När samtalet inte vidarekopplas blir hjälporganen inkopplade via medlyssning. Det innebär att hjälporganet lyssnar in på det samtal som SOS Alarm utför. I vissa fall har hjälporganet en aktiv roll i samtalet, och i andra fall lyssnar de enbart. Vid medlyssning kan det ske en fördröjning när hjälporganet förväntas ha en aktiv roll i samtalet. Ett exempel på detta är SOS Alarms avtal med Västra Götalandsregionen, där regionen har åtagit sig att via medlyssning bedöma och prioritera alla 112-ärenden som tillfaller dem.¹⁰⁰ Om regionen inte besvarar SOS Alarms begäran om att göra denna bedömning inom 30 sekunder, tar SOS Alarm över ansvaret. För denna redundans betalar regionen en ersättning till SOS Alarm. Avtalet innebär en utmaning för SOS Alarm då det försvårar bemanningen av 112-tjänsten. Bristande förmåga hos regionen har också visat sig leda till längre svarstider generellt för 112-tjänsten.

3.3.1 Långa väntetider förekommer vid vidarekopplingar

För samtal som vidarekopplas till Sjukvårdens larmcentral var den genomsnittliga väntetiden 5 sekunder under 2021 och 2022.

Samtal som vidarekopplats till Sjukvårdens larmcentral har i enstaka fall tagit längre tid än 180 sekunder att besvara. Som vi tidigare beskrivit har SOS Alarm själva bedömt att ett vårdärende med en svarstid på längre än 180 sekunder kan utgöra en patientrisk. Varje enskilt samtal med lång väntetid utgör därmed en potentiell patientrisk. År 2022 var den längsta väntetiden vid vidarekopplingar till Sjukvårdens larmcentral 278 sekunder, och 2023 var den 386 sekunder.¹⁰¹

⁹⁹ Vidarekoppling till hjälporganen innebär att SOS Alarm ringer upp ett hjälporgan, överför information om ärendet och därefter kopplar över samtalet. Om hjälporganet dröjer med att svara innebär det en fördröjning av larmbehandlingen.

¹⁰⁰ Västra Götalandsregionen beslutade våren 2023 att upphöra med detta avtal. I regionens nya avtal med SOS Alarm utförs bedömning och prioritering av SOS Alarms operatörer.

¹⁰¹ Mejl från SOS Alarm, 2023-10-30.

3.3.2 Avtal med hjälporgan påverkar SOS Alarms svarstider

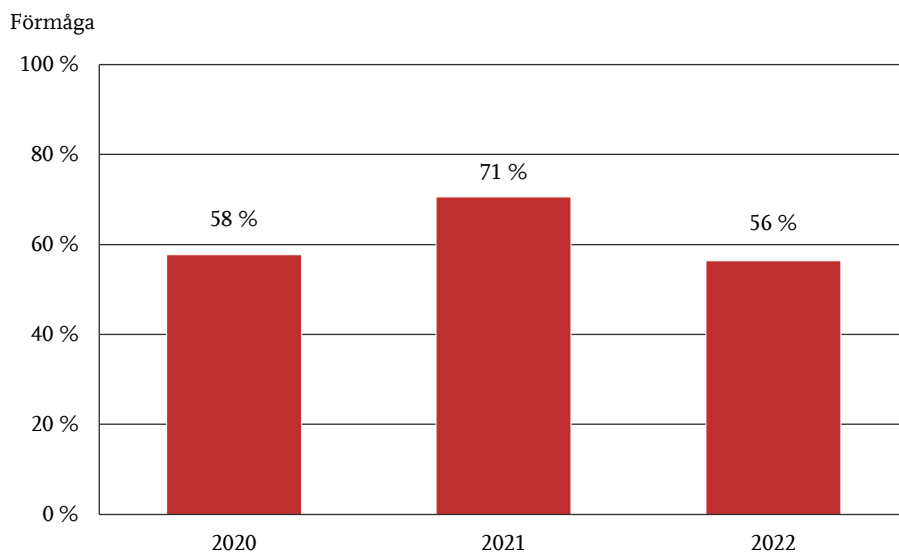
I ett av de avtal som SOS Alarm ingått med hjälporganen har vi iakttagit en betydande avvikelse mellan den faktiska förmågan hos motparten i avtalet i jämförelse med den överenskomna förmågan (se diagram 9). Avtalet är en överenskommelse om redundans där SOS Alarm åtar sig att hantera de samtal som Västra Götalandsregionen (VGR) inte har förmågan att ta hand om själv. VGR åtar sig i avtalet att bedöma och prioritera alla vårdärenden som härrör från den egna regionen. När ett vårdärende som kommer från VGR inkommer till nödnummer 112, ska SOS Alarm koppla in VGR på medlyssning så att regionen själv kan göra en bedömning och prioritering av hjälpbehovet. När detta gjorts går ansvaret åter över till SOS Alarm som larmar ut hjälpresurser i enlighet med den prioritering som VGR gjort.¹⁰² VGR åtar sig i avtalet att svara inom 30 sekunder från det att SOS Alarm begärt att de ska koppla in sig för medlyssning. Om VGR inte svarar inom dessa 30 sekunder ska SOS Alarm själva ta över också bedömning och prioritering av hjälpbehovet. VGR betalar en ersättning till SOS Alarm för denna redundans.¹⁰³

VGR är ett av Sveriges största befolkningsområden och samtalen från området stod för 17 procent av det totala antalet samtal 2022.

¹⁰² Dirigeringen av ambulansresurser utförs av en annan funktion på SOS Alarm än 112-operatören.

¹⁰³ Avtalets centrala delar och utfallet av avtalet presenteras i Berlin och Liff, *Framtidens alarmeringstjänst – från rivalitet till partnerskap*, 2023. Enligt denna rapport anger avtalet följande: "Västra Götalandsregionens åtagande är att alla vårdärenden ska bedömas och prioriteras i egen regi och besvaras inom 30 sekunder från det att Leverantörens operatör skickat medlyssning av samtalet".

Diagram 9 Västra Götalandsregionens förmåga att ta emot samtal från SOS Alarm i enlighet med avtal



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i Berlin och Liff, Framtidens alarmeringstjänst – från rivalitet till partnerskap, 2023.

Under förutsättning att SOS Alarms bemanning är konstant, leder en låg förmåga hos VGR att ta emot vårdsamtal från SOS Alarm, till längre samtalstider för SOS Alarms 112-operatörer. Detta har bekräftats av en representant för SOS Alarms ledning som uppgett för oss att det är tydligt att låg förmåga hos VGR påverkar SOS Alarms samtalstider.¹⁰⁴ Under förutsättning att SOS Alarms bemanning är konstant leder detta till längre svarstider på nödnummer 112.

För att kunna anpassa bemanningen behöver SOS Alarm kunna prognostisera VGR:s förmåga i förväg. Detta torde i praktiken vara mycket svårt, vilket innebär att SOS Alarms avtal med VGR påverkar SOS Alarms svarstider.¹⁰⁵ En företrädare för SOS Alarms ledning har bekräftat att så kan vara fallet.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Mejl från representant för SOS Alarms ledning, 2023-05-30.

¹⁰⁵ SOS Alarm har i rapporten Genomlysning av 112-verksamheten sommaren 2021 (daterad 2021-10-26) konstaterat att det finns en korrelation mellan VGR:s förmåga och svarstiderna.

¹⁰⁶ Mejl från representant för SOS Alarms ledning, 2023-05-30.

Vi har även iakttagit att SOS Alarm inte har analyserat hur stor påverkan avtalet har på SOS Alarms svarstider.¹⁰⁷ En representant för SOS Alarms ledning motiverar detta med att det finns för många parametrar som påverkar svarstiderna och att det därmed är svårt att säga vad som är VGR-avtalets påverkan.¹⁰⁸ I granskningen har vi dock kunnat konstatera att det är möjligt att göra en analys med de data som SOS Alarm har.¹⁰⁹

De utmaningar som detta avtal genererat är något som vi återkommer till i kapitlet om styrningen av SOS Alarm.

¹⁰⁷ SOS Alarm har i rapporten Genomlysning av 112-verksamheten sommaren 2021 (daterad 2021-10-26) konstaterat att det finns en korrelation mellan VGR:s förmåga och svarstiderna. Men i rapporten har SOS Alarm inte analyserat hur stor påverkan avtalet har på svarstiderna.

¹⁰⁸ Mejl från representant för SOS Alarms ledning, 2023-05-30.

¹⁰⁹ Enligt SOS Alarms uppfattning gäller sekretess för uppgifter om utfallet av avtalet med Västra Götalandsregionen (se mejl från företrädare för SOS Alarms ledning, 2023-09-11). Vi har i denna del valt att inte gå vidare med någon analys.

4 Tillsynen av SOS Alarms larmbehandling

I detta kapitel beskriver vi tillsynen av SOS Alarms larmbehandling och besvarar delfråga två: Är tillsynen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

Kapitlet fokuserar på den tillsyn som utförs av MSB och IVO. I syfte att ge en rättvis bild av den samlade tillsyn som utförs kommer vi dock även beröra andra myndigheters tillsyn över SOS Alarms larmbehandling. I kapitlet utgår vi från de bedömningsgrunder som beskrivits i kapitel 1.

Våra iakttagelser visar att både MSB och IVO har tillräckliga befogenheter för att kunna utföra sin tillsyn, vilket inbegriper rätten att ta del av de underlag som behövs samt tillträde till SOS Alarms lokaler. MSB saknar dock sanktionsmöjligheter och möjligheten att ställa krav på SOS Alarm om att åtgärda brister i verksamheten, vilket är något som regeringen själv identifierat som viktiga förutsättningar för en effektiv tillsyn.

Vi konstaterar att de underlag som MSB utgår från i sin tillsyn troligtvis inte gör det möjligt för dem att göra en oberoende bedömning, då de i hög grad förlitar sig på de uppgifter som SOS Alarm presenterar. Vi konstaterar även att MSB:s tillsyn inte fullt ut bedömer SOS Alarms fullgörande av de kvalitativa åtaganden som återfinns i alarmeringsavtalet, trots att det ingår i MSB:s uppdrag att utöva tillsyn över dessa.

I IVO:s tillsyn är SOS Alarm endast en av många vårdgivare som de utövar tillsyn över. Tillsynen har de förutsättningar som behövs för att kunna bedrivas effektivt. Särskilt den egeninitierade tillsynen har visat sig vara kapabel att identifiera brister och få SOS Alarm att agera för att åtgärda dessa.

Vi kan också konstatera att det är många myndigheter som bedriver tillsyn över larmbehandlingen. MSB och IVO bedriver tillsyn över SOS Alarms larmbehandling, men sett till larmbehandlingen i hela larmkedjan finns flera tillsynsmyndigheter. Det sker ingen övergripande samordning av tillsynen som alla dessa myndigheter utför.

Sammantaget visar våra iakttagelser att MSB:s tillsyn av SOS Alarm varken har tillräckliga förutsättningar eller utnyttjar de möjligheter som den faktiskt har. IVO:s tillsyn har tillräckliga förutsättningar och har även visat sig vara effektiv, såtillvida att brister identifieras och åtgärdas.

4.1 Tillsynens utformning och organisation

För att tillsynen ska kunna utföras effektivt krävs att tillsynsmyndigheten har tillräckliga befogenheter att ta del av dokumentation och andra underlag samt, vid behov, får tillträde till verksamhetens lokaler. Det krävs även att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ställa krav på verksamheten om att brister ska åtgärdas. Tillsynen behöver dessutom omfatta alla moment av larmbehandlingen och samordnas när flera tillsynsmyndigheter är involverade.

Vi har kunnat konstatera att både MSB och IVO har tillräckliga befogenheter för att kunna utföra sin tillsyn. Men MSB saknar sanktionsmöjligheter och har ingen möjlighet att ställa krav på SOS Alarm om att de ska åtgärda brister i verksamheten. Vi kan konstatera att MSB:s tillsyn på denna och andra punkter avviker från de grunder som regeringen själv angett att en effektiv tillsyn vilar på.

Vi har också iakttagit att tillsynen av larmbehandlingen i sin helhet utförs av många olika myndigheter och att det finns brister i samordningen mellan dessa myndigheter som potentiellt kan medföra att allvarliga brister inte upptäcks.

4.1.1 MSB:s tillsyn saknar de förutsättningar som regeringen själv identifierat som betydelsefulla för en effektiv tillsyn

MSB:s uppdrag att bedriva ”tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB uppfylls” anges i MSB:s instruktion.¹¹⁰ Där anges även att MSB årligen ska lämna en rapport till regeringen med en redovisning av tillsyns- och kontrollarbetet. Av alarmeringsavtalet framgår att SOS Alarm ska ge MSB tillträde till bolagets lokaler. MSB ska även ges tillgång till de uppgifter och handlingar som de behöver för att kontrollera att SOS Alarm uppfyller sina åtaganden och övriga skyldigheter i avtalet.¹¹¹ Vi kan konstatera att MSB därmed har tillräckliga befogenheter för att kunna utföra tillsynen och göra en oberoende bedömning.

Det finns ingen lag, förordning eller föreskrift som utgör grunden för MSB:s tillsyn. Utgångspunkten för tillsynen är SOS Alarms åtaganden enligt alarmeringsavtalet. I praktiken utför MSB dock även tillsyn utifrån SOS Alarms ägaranvisningar eftersom det är där målen för 112-tjänsten återfinns, vilka MSB

¹¹⁰ Se 18 d § förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Uppdraget skrevs in i MSB:s instruktion 2018. Dessförinnan återfanns det varje år i MSB:s regleringsbrev.

¹¹¹ Se 8.1.4 alarmeringsavtalet.

följer upp.¹¹² Regeringen har tidigare uttalat att avtal mellan parter inte bör utgöra grund för tillsyn.¹¹³ I granskningen har vi dessutom iakttagit att MSB under flera år genomförde tillsyn utifrån inaktuella mål. Bakgrunden var att uppdragsmålen infördes i ägaranvisningen 2016 utan att alarmeringsavtalet ändrades. Eftersom MSB:s uppdrag var att utföra tillsyn av åtagandena i alarmeringsavtalet, fortsatte man att utgå från de gamla målen som återfanns där. Detta ändrades först 2020 då det nya alarmeringsavtalet beslutades. Först i tillsynen 2021 följde MSB upp de nya målen i ägaranvisningen. Dessa var då fem år gamla.¹¹⁴

MSB saknar dessutom möjlighet att vidta åtgärder mot SOS Alarm i de fall bolaget inte lever upp till åtagandena i avtalet. Enligt regeringen är en grundläggande förutsättning för tillsyn att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida vid konstaterade brister. Avsaknaden av sådana kan, enligt regeringen, medföra att tillsynens effektivitet minskar.¹¹⁵ Det innebär att MSB bland annat saknar möjligheter att förelägga SOS Alarm att vidta åtgärder, vilket regeringen uttryckt att en tillsynsmyndighet bör ha möjlighet till.¹¹⁶

Vi kan således konstatera att MSB:s tillsyn på flera punkter avviker från det som regeringen själv bedömt som betydelsefullt för en effektiv tillsyn.

4.1.2 IVO har tillräckliga förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn

IVO:s tillsyn över SOS Alarms larmbehandling ingår i IVO:s uppdrag att utföra tillsyn inom hälso- och sjukvård.¹¹⁷ IVO har enligt patientsäkerhetslagen rätt att ta del av de handlingar eller underlag som de behöver för att utföra sin tillsyn.¹¹⁸ IVO ska även, på begäran, ges tillträde till vårdgivarens lokaler.¹¹⁹ Vi kan därmed konstatera att IVO har de nödvändiga befogenheterna för att bedriva tillsynen av SOS Alarm.

¹¹² I alarmeringsavtalet framgår att dessa uppdragsmål finns i beslutad ägaranvisning (se punkten 8.1.5 i alarmeringsavtalet).

¹¹³ Skr. 2009/10:79, s. 17.

¹¹⁴ Tillsynen avsåg 2021 men genomfördes 2022. Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB 2021, MSB 2022-06774, MSB.

¹¹⁵ Skr. 2009/10:79, s. 42.

¹¹⁶ Skr. 2009/10:79, s. 44.

¹¹⁷ Se 1 § förordningen med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg och 7 kap. 1 § PSL.

¹¹⁸ Se 7 kap. 20 § PSL. IVO har även möjlighet att, vid vite, förelägga vårdgivare att lämna det underlag som behövs.

¹¹⁹ Se 7 kap. 21 § PSL.

Om IVO får kännedom om att någon brutit mot en bestämmelse ska myndigheten vidta åtgärder i syfte att säkerställa att gällande bestämmelser följs.¹²⁰ Om en vårdgivare inte uppfyllt sina skyldigheter och detta medför fara för patientsäkerheten ska IVO, om det inte är uppenbart obehövt, förelägga vårdgivaren att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.¹²¹

Vi kan därmed konstatera att IVO har författningsstöd för att bedriva tillsyn och de befogenheter som regeringen identifierat som kännetecknande för en effektiv tillsyn.

4.1.3 Tillsynen av larmbehandlingen i sin helhet är splittrad och saknar delvis samordning

Tillsynen över SOS Alarms larmbehandling utförs framför allt av MSB och IVO. Utöver dessa utreder Statens haverikommission allvarliga olyckor och tillbud där SOS Alarms larmbehandling i vissa fall kan ingå.¹²² Andra myndigheter utför tillsyn över led i larmbehandlingen som SOS Alarm inte är ansvarig för men som indirekt kan beröra SOS Alarm.

Utöver tillsynen av alarmeringsavtalet utför exempelvis MSB tillsyn av lagen om skydd mot olyckor. Detta innebär att MSB utför tillsyn av den kommunala räddningstjänsten, inklusive dess hantering av larm.¹²³ Även om denna tillsyn fokuserar på den kommun som är ansvarig för räddningstjänsten kan SOS Alarm indirekt beröras om kommunen har anlitat dem för den efterföljande larmbehandlingen.¹²⁴ Enligt MSB ligger ansvaret för denna tillsyn på en annan enhet än ansvaret för tillsynen av alarmeringsavtalet. Men de båda enheterna uppges ha ett nära samarbete.

Transportstyrelsen utför tillsyn över sjö- och flygräddningstjänsten, inklusive ledningscentralerna som är kopplade till denna verksamhet. Polismyndigheten utför tillsyn över fjällräddningen, och Kustbevakningen utför tillsyn över

¹²⁰ Se 7 kap. 23 § PSL.

¹²¹ Se 7 kap. 24–28 §§ PSL.

¹²² Se förordningen (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission och lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

¹²³ Se lagen om skydd mot olyckor och förordningen om skydd mot olyckor. Tillsynsansvaret infördes genom en ny bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 2021. Dessförinnan delades det statliga tillsynsuppdraget över räddningstjänsten mellan länsstyrelsen och MSB. Se prop. 2019/20:176, bet. 2020/21:FöU3, rskr. 2020/21:22 och rskr. 2020/21:23.

¹²⁴ MSB:s tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor är under uppbyggnad och de exakta formerna är ännu inte helt fastslagna. Det arbetssätt vi beskriver här är återgett i intervju med en representant för MSB och beskriver det troliga tillvägagångssättet när arbetsprocessen är fastslagen.

miljöräddningstjänsten till sjöss. Även i dessa fall kan SOS Alarms larmbehandling beröras indirekt. Därutöver utförs tillsyn över SOS Alarm utifrån annan lagstiftning som är relaterad till verksamheten.¹²⁵

Vi kan konstatera att det finns många myndigheter med tillsynsansvar i larmkedjan, från att ett samtal inkommer till 112 tills att en hjälpinsats är slutförd. Samordning finns endast i vissa delar.¹²⁶ Det finns därför en risk för att tillsyn över vissa moment förbises eller åtminstone inte ges den uppmärksamhet som de förtjänar i tillsynen. Detta gäller exempelvis när ansvaret för larmbehandlingen övergår från SOS Alarm till en annan part. Vi har uppmärksammat att det finns väntetider vid vidarekopplingarna, när SOS Alarm väntar på ett hjälporgan ska svara. I vissa fall kan dessa väntetider vara långa och, precis som när det gäller SOS Alarms svarstider, innebära en risk för den hjälpsökande (se kapitel 3). Vi konstaterar också att MSB inte inkluderat dessa vidarekopplingar i sin tillsyn av alarmeringsavtalet. Inte heller någon annan tillsynsmyndighet förfaller ha undersökt dessa. I dagsläget är långa väntetider vid vidarekoppling förhållandevis ovanliga, men risken finns för att de kommer fortsätta att förbises även om problemet förvärras. Dessa brister i tillsynen vid vidarekopplingar har även lyfts i en tidigare granskning av Riksrevisionen.¹²⁷ Att tillsynen inom området är splittrad har även påtalats i två statliga utredningar.¹²⁸

4.2 Tillsynens arbetssätt och underlag

Tillsyn ska bygga på underlag som möjliggör en självständig bedömning av brister i den verksamhet som granskas. Utifrån de iakttagelser vi gjort förefaller det tveksamt om det är möjligt för MSB att göra en oberoende bedömning vid sin tillsyn av MSB. Vi har även iakttagit att MSB:s tillsyn inte fullt ut bedömer hur väl SOS Alarms uppfyller de kvalitativa krav som återfinns i alarmeringsavtalet, trots att det ingår i MSB:s uppdrag att utöva tillsyn över dessa.

¹²⁵ Se lag (2022:482) om elektronisk kommunikation samt säkerhetsskyddslagen (2018:585).
Se mejl från SOS Alarm, 2023-10-23.

¹²⁶ För tillsynen av räddningstjänsten finns ett forum – Centralt räddningstjänstforum (CRF) – vars syfte bland annat är att samordna tillsynen av den statliga räddningstjänsten.¹²⁶ Flera av tillsynsmyndigheterna återfinns dessutom i 112-rådet som i viss utsträckning berör tillsynsfrågor vid sina möten.

¹²⁷ RiR 2015:11.

¹²⁸ SOU 2013:33 och SOU 2018:28.

4.2.1 MSB:s tillsyn utförs regelbundet men täcker inte in alla aspekter av alarmeringsavtalet

I den tillsyn som MSB utför över alarmeringsavtalet kontrolleras att SOS Alarm gjort det som de har åtagit sig att göra i avtalet. Tillsynen av alarmeringsavtalet är en liten verksamhet inom MSB och utgör cirka 15 procent av en heltidstjänst.¹²⁹ Tillsynen är planerad och utförs en gång per år under våren, efter det att SOS Alarm har publicerat sin årliga verksamhetsrapport. Tillsynen omfattar SOS Alarms verksamhet under det föregående året. Det utförs sällan tillsyn som initieras av händelser, incidenter eller anmälningar. Under perioden 2014–2022 genomfördes sådan händelsestyrd tillsyn endast vid ett tillfälle. Detta skedde i december 2022 då MSB genomförde en särskild tillsyn till följd av inträffade incidenter under sommaren och de ökande svarstiderna.¹³⁰

Tillsynen tar sin utgångspunkt i SOS Alarms årsredovisning och verksamhetsrapport. MSB:s underlag i övrigt består huvudsakligen av uppgifter som framkommer under möten med representanter för SOS Alarm.¹³¹ Vanligtvis genomförs två möten – ett som avhandlar öppen information och utgår från skriftliga underlag, och ett med muntlig redogörelse av känslig information.¹³² SOS Alarm har själva bestämt vilka personer som närvarat vid tillsynsmötena med MSB, men vanligtvis representeras områdena produktion, affär, kommunikation och säkerhet och beredskap. SOS Alarms internrevisor har inte närvarat vid dessa möten.¹³³ MSB har inte styrt vilka personer som deltagit på mötena och endast i begränsad omfattning vilket underlag som presenterats. MSB har därmed i hög grad varit beroende av underlag och information som presenterats för dem av SOS Alarm. På detta vis har MSB begränsat sina möjligheter till en oberoende bedömning av brister i fullgörandet av alarmeringsavtalet.

I granskningen har vi även iakttagit att MSB i mycket begränsad utsträckning bedömer kvalitativa aspekter av SOS Alarms utförande av sina åtaganden. I alarmeringsavtalet senaste lydelse finns exempelvis ett verksamhetskrav som anger att SOS Alarm ska ha en organisation och teknik som *säkerställer hög kvalitet och effektivitet* vid fullgörande av åtagandena och övriga skyldigheter enligt avtalet.

¹²⁹ Mejl från MSB, 2023-05-17.

¹³⁰ Mötesanteckningar från tillsyn och uppföljning av delar av alarmeringsavtalet 2022, 2022-12-20, dnr 2022-15446-6, MSB, 2022.

¹³¹ Intervju med MSB, 2023-01-11.

¹³² Från mötet där inga känsliga uppgifter avhandlas finns mötesanteckningar och det är främst detta möte som avhandlar de delar av alarmeringsavtalet som berörs i denna granskning.

¹³³ Mötesanteckningar från möten mellan MSB och SOS Alarm 2016-05-30, 2017-05-24, 2018-05-31, 2020-04-29, 2022-04-20 och 2022-12-20.

I sin tillsyn av verksamhetsår 2021 fastslår MSB att SOS Alarm uppfyller kravet eftersom de har redundans genom geografiskt skilda larmcentraler och har minskat beroendet av IT-konsulter samt eftersom IT-organisationen utför en ständig pågående översyn av systemen.¹³⁴ MSB uppger själva att det är oklart för dem vad som avses med effektivitet i alarmeringsavtalet.¹³⁵ Något försök till operationalisering av vad *hög kvalitet* och *effektivitet* innebär görs inte. Vi kan konstatera att MSB, genom att inte närmare undersöka dessa och liknande kvalitativa krav, inte till fullo fullgör sitt uppdrag att utöva tillsyn över och kontroll av åtagandena i alarmeringsavtalet.

4.2.2 IVO:s tillsyn kan initieras av många olika skäl men genomförs inte med en förutbestämd frekvens

IVO utför både tillsyn på grund av anmälningar och rapporteringar samt egeninitierad tillsyn som kan vara antingen vara planerad eller genomföras på förekommen anledning. Inom tillsynen ingår bland annat enskildas klagomål¹³⁶ inom hälso- och sjukvården och anmälnings- och rapporteringsskyldighet enligt lex Maria. Utöver denna tillsyn bedrivs tillsyn på eget initiativ, så kallade initiativärenden. Dessa ärenden initieras med anledning av risker, brister eller missförhållanden som identifierats i olika sammanhang.

I SOS Alarms fall har det historiskt sett varit vanligast att tillsynsärenden inlemts med anledning av klagomål enligt patientsäkerhetslagen. Under 2022 kom det in 2 klagomål gällande SOS Alarm, men totalt sedan 2016 handlar det om 52 klagomål.¹³⁷ Tillsyn med anledning av lex Maria-anmälningar har förekommit i nästan lika hög grad historiskt. Under perioden 2016–2022 inkom 40 anmälningar till IVO enligt lex Maria, och 13 av dessa inkom under 2022.¹³⁸ Egeninitierad tillsyn är betydligt ovanligare med endast 6 tillsynsärenden under perioden 2016–2022.

IVO:s metoder och arbetssätt varierar till viss del beroende på vilken typ av tillsyn som bedrivs. I de fall tillsynen startat genom klagomål enligt patientsäkerhetslagen ska IVO pröva klagomålet mot hälso- och sjukvården och dess personal. När

¹³⁴ Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB 2021, daterad 2022-05-18, dnr MSB 2022-06774, MSB.

¹³⁵ Intervju med MSB, 2023-04-14.

¹³⁶ År 2018 infördes ett nytt klagomålssystem som förändrade hanteringen av klagomål för IVO. Den förändrade lagstiftningen har inneburit en begränsad skyldighet för IVO att utreda klagomål, och ett tydligare ansvar för vårdgivaren att ta emot klagomål. I det nya klagomålssystemet är IVO bara skyldig att utreda allvarligare händelser. Se prop. 2016/17:122, bet. 2016/17: SoU16, rskr. 2016/17:259.

¹³⁷ Mejl från IVO 2023-07-19.

¹³⁸ Mejl från IVO 2023-07-19.

klagomålet har utretts ska IVO i sitt beslut uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten.¹³⁹ Vid lex Maria-anmälningar ska IVO säkerställa att händelser som har anmälts till myndigheten har utretts i nödvändig omfattning och att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppnå hög patientsäkerhet.¹⁴⁰

I IVO:s egeninitierade tillsyn begärs handlingar i stället in i syfte att identifiera eventuella brister. Under 2022 inledde IVO ett initiativärende hos SOS Alarm med anledning av långa svarstider på vårdsamtal. IVO identifierade två brister. Den första var att den hälso- och sjukvård som SOS Alarm ansvarar för inte kan betraktas som god vård, då de långa svarstiderna inneburit att SOS Alarm inte varit lätt tillgängliga. Den andra bristen var att SOS Alarm inte har utfört riskanalyser och egenkontroll med tillräcklig frekvens och i tillräcklig omfattning vad avser långa svarstider på 112.¹⁴¹ I IVO:s beslut med anledning av tillsynen ålades SOS Alarm att, senast den 31 oktober 2023, redovisa de åtgärder som bolaget har vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med bristerna. Redovisningen skulle även innehålla en redovisning av när åtgärderna genomfördes eller när de kommer att genomföras, samt vem som är ansvarig för genomförandet. Slutligen skulle redovisningen innehålla uppgifter om de resultat och effekter som uppnåtts genom samtliga åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med de brister som IVO konstaterat.¹⁴²

Till skillnad från MSB:s tillsyn är IVO:s tillsyn av SOS Alarm huvudsakligen händelsestyrd. Det finns ingen återkommande planerad tillsyn av verksamheten utan all tillsyn görs med anledning av anmälningar, klagomål eller andra typer av indikationer på missförhållanden.

4.3 Tillsynens förmåga att identifiera brister och säkerställa att de åtgärdas

Både MSB och IVO identifierar brister i sin tillsyn av SOS Alarm. I sina tillsynsrapporter beskriver MSB dessa brister översiktligt och ställer, som en följd av att de saknar sanktionsmöjligheter, inga krav på åtgärder. Men MSB ger inte heller några konkreta rekommendationer till regeringen gällande styrningen av SOS Alarm.

¹³⁹ Se 7 kap. 10–18 §§ PSL.

¹⁴⁰ Se 7 kap. 8 § PSL.

¹⁴¹ Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, dnr 3.5.1–05660/2022–13, IVO.

¹⁴² Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, dnr 3.5.1–05660/2022–13, IVO.

IVO kan, med utgångspunkt från sitt mer långtgående mandat, ställa krav på SOS Alarm att åtgärda brister som de identifierat i tillsynen. Vi har iakttagit att detta sker och att det leder till att SOS Alarm vidtar åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

4.3.1 MSB identifierar brister men ger inga konkreta rekommendationer till regeringen

Utifrån den tillsyn som MSB utfört skriver de en tillsynsrapport. Rapportens disposition och innehåll har förändrats över tid, bland annat som en följd av att det nya alarmeringsavtalet trädde i kraft. Rapporten föredras för och beslutas av MSB:s generaldirektör.¹⁴³ Den beslutade tillsynsrapporten skickas därefter till Försvarsdepartementet.¹⁴⁴

I tillsynsrapporterna identifierar MSB brister, det vill säga områden där de bedömer att SOS Alarm inte fullgör sitt åtagande i alarmeringsavtalet. Den vanligast förekommande bristen är att SOS Alarm inte uppnår målen gällande svarstider i ägaranvisningarna som alarmeringsavtalet hänvisar till. I tillsynsrapporterna konstateras detta, ibland med en notering om att detta kräver fortsatta insatser från SOS Alarms sida. När MSB redovisar orsaker till att åtaganden inte uppfyllts, förefaller dessa orsaker genomgående vara de som SOS Alarm gett MSB. Någon egen undersökning eller bedömning av bristernas orsak görs inte av MSB.

Vi kan också konstatera att MSB inte redovisar några konkreta rekommendationer till regeringen. I 2021 års tillsynsrapport konstateras exempelvis att svarstiderna försämrats som en följd av pandemin men att en ökad mängd samtal och ökad andel vårdamtal ”medför att arbetet med att uppnå avtalets krav på svarstider även fortsatt kommer att kräva åtgärder samt ett fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete”.¹⁴⁵ Något ytterligare om vilka åtgärder som krävs nämns inte. Som tidigare konstaterats saknar MSB sanktionsmöjligheter i sin tillsyn och kan inte kräva åtgärder av SOS Alarm. Vi kan dock konstatera att MSB har möjlighet att ge konkreta rekommendationer till regeringen gällande styrningen av SOS Alarm. Sådana rekommendationer skulle dessutom kunna utgöra ett värdefullt inspel till staten som uppdragsgivare i alarmeringsavtalet.

¹⁴³ Intervjuer med MSB, 2023-01-11 och 2023-04-17.

¹⁴⁴ Tidigare skickades den till Justitiedepartementet. I MSB:s instruktion står det att myndigheten årligen ska lämna en rapport till regeringen där det utförda tillsyns- och kontrollarbetet redovisas. Se 18 d § förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁴⁵ Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan Staten och SOS Alarm Sverige AB 2021, MSB 2022–06774, MSB, 2022.

4.3.2 IVO:s tillsyn identifierar brister och får vårdgivarna att åtgärda dessa brister

Vi har tidigare konstaterat att IVO har olika tillvägagångssätt för att identifiera brister beroende på vilken typ av tillsynsärende det handlar om. IVO har, genom sina befogenheter och sanktionsmöjligheter, i samtliga fall möjlighet att säkerställa att åtgärder vidtas för att komma till rätta med bristerna. Vi har också iakttagit att IVO identifierar brister i sin tillsyn av SOS Alarm och att de har säkerställt att åtgärder vidtas för att komma till rätta med dessa brister.

Resultatet av den tillsyn som IVO utför redovisas till SOS Alarm.¹⁴⁶ Varje år ska IVO dessutom redovisa en sammanfattande analys av tillsynsarbetet till regeringen.¹⁴⁷ Regeringen meddelas inte om beslut i IVO:s enskilda tillsynsärenden, så varken Försvars- eller Finansdepartementet blir direkt informerade om tillsynsärenden som involverar SOS Alarm. I granskningen har det framkommit att Försvarsdepartementet får informationen om tillsynsärenden i avstämningar med bolaget.¹⁴⁸

¹⁴⁶ 2 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁴⁷ 3 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹⁴⁸ Möte med representant för Försvarsdepartementet, 2023-08-24.

5 SOS Alarms uppföljnings- och utvecklingsarbete

I detta kapitel beskriver vi SOS Alarms uppföljnings- och utvecklingsarbete och besvarar delfråga tre: Genomför SOS Alarm ett effektivt uppföljnings- och utvecklingsarbete avseende larmbehandlingen?

I kapitlet utgår vi från de bedömningsgrunder som beskrivits i kapitel 1.

SOS Alarms kvalitetsledningssystem, som är certifierat i enlighet med kraven i ISO 9001:2015, skapar goda förutsättningar för en systematik i uppföljnings- och utvecklingsarbetet. Våra iakttagelser visar att SOS Alarm i många avseenden bedriver ett välfungerande och omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete.

Men vi har, precis som IVO, iakttagit att det finns brister avseende analysen och värderingen av risker som är kopplade till de långa svarstiderna.

5.1 SOS Alarms uppföljningsarbete

SOS Alarms uppföljningsarbete innefattar flera olika former av uppföljningar, analyser och utredningar. Kvalitetsledningssystemet som SOS Alarm implementerat ger goda förutsättningar för ett systematiskt uppföljningsarbete. Vi har också iakttagit att bolaget i många avseenden utför ett omfattande uppföljningsarbete. Samtidigt har vi identifierat brister i uppföljningen och analysen av risker med de långa svarstiderna som vi beskrivit i kapitel 3. Vi har dessutom identifierat brister avseende uppföljningen av effekter av ingångna avtal.

5.1.1 SOS Alarms kvalitetsledningssystem skapar goda förutsättningar för ett systematiskt uppföljningsarbete

SOS Alarm är certifierade i enlighet med kvalitetsledningssystemstandarderna ISO 9001:2015 och miljöledningssystemstandarderna ISO 14001:2015. I alarmeringsavtalet anges att SOS Alarm fortlöpande ska vidta åtgärder för att certifiera verksamheten i enlighet med gällande ISO-standarder.¹⁴⁹ SOS Alarm har varit certifierat enligt ISO 9001 sedan 1997 och certifieringen omfattar bolagets hela verksamhet. Ledningssystem innefattar metoder och principer för hur verksamheten ska styras och följas upp. Detta innebär bland annat att utföra riskanalyser, följa upp nyckeltal och utföra olika former av egenkontroll. Våra iakttagelser visar att formerna för SOS Alarms uppföljningsarbetet är tydligt dokumenterade i process-

¹⁴⁹ Se avsnitt 5.1.6 i alarmeringsavtalet.

och rutinbeskrivningar. Utöver ISO-certifieringen är SOS Alarm, som vårdgivare, skyldiga att följa Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.¹⁵⁰ Socialstyrelsens krav på ledningssystemet sammanfaller i hög grad med kraven enligt ISO 9001. I Socialstyrelsens föreskrifter förtydligas bland annat att en vårdgivare ska bedöma risken för att händelser inträffar som kan medföra verksamhetens kvalitet försämras.¹⁵¹

Vi kan konstatera att SOS Alarms kvalitetsledningssystem ger goda förutsättningar för ett systematiskt uppföljningsarbete.

5.1.2 SOS Alarm har ett omfattande uppföljningsarbete men uppvisar brister i uppföljningen av långa svarstider

SOS Alarm följer löpande upp verksamheten i flera olika typer av uppföljningsinsatser.

En av de insatser som genomförs är egenkontroll, som utförs i enlighet med en intern rutin för egenkontroller.¹⁵² Syftet med egenkontrollerna är att följa upp och utvärdera att verksamheten arbetar enligt sina fastställda processer samt att följa upp resultatet i förhållande till mål.¹⁵³ Ett exempel på egenkontroll är samtalsuppföljningar där operatörernas närmaste chef medlyssnar på 112-samtal för att ge feedback på genomförandet.

SOS Alarms uppföljningsarbete innefattar också dagliga och veckovisa uppföljningar av samtal till 112-numret. Uppföljningarna beskriver med olika kvantitativa mått det gångna dygnets eller den gångna veckans samtalstrafik till 112. En redovisning av dessa uppföljningar skickas ut till chefer i SOS Alarms organisation.¹⁵⁴

De avtal som SOS Alarm har med hjälporganen gällande efterföljande larmbehandling följs upp med nyckeltal som bestämts tillsammans med hjälporganet. Resultatet av dessa uppföljningar rapporteras löpande till

¹⁵⁰ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, (SOSFS 2011:9).

¹⁵¹ Se 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9.

¹⁵² SOS Alarm, *Rutin för egenkontroll inom SOS Alarms vårdverksamhet*, 2022.

¹⁵³ SOS Alarm, *Patientsäkerhetsberättelse för SOS Alarm Sverige AB 2022*, 2022.

¹⁵⁴ Exempelvis STEP Dygnsuppföljning som skickas ut dagligen till platschefer och gruppchefer i produktion och rapporten Andelen besvarade 112-samtal som skickas ut dagligen till platschefer, gruppchefer och teamledare inom produktion.

hjälporganen.¹⁵⁵ Som vi tidigare beskrivit i kapitel 3 har vi däremot kunnat iakttä att det finns brister i hur effekterna av ingångna avtal följs upp. Ett avtal med VGR har inte följts upp för att fastställa effekterna som detta avtal har på svarstiderna, trots att SOS Alarm själva har varit medvetna om att en sådan påverkan finns och trots att en sådan analys är möjlig att genomföra. Vi har kunnat konstatera att SOS Alarm har identifierat att det finns en korrelation mellan VGR:s förmåga att ta emot samtal och medelsvarstiderna på nödnumret 112.¹⁵⁶ SOS Alarm har dock inte analyserat hur stor påverkan detta fått på svarstiderna, då de gjort bedömningen att det är svårt att avgöra avtalets effekt på svarstiderna.¹⁵⁷

SOS Alarm har även genomfört ett flertal uppföljningar för att besvara särskilda frågeställningar, exempelvis för att utreda orsakerna till ökade svarstider 2021¹⁵⁸ och för att utreda behovet av åtgärder för att kunna erbjuda regionerna kvalitativa tjänster.¹⁵⁹

SOS Alarm genomför även riskanalyser inom olika områden. I dessa analyseras och bedöms risken med en viss företeelse.¹⁶⁰ Exempelvis genomfördes en riskanalys under 2020 gällande 112-personalens bemötande av de hjälpsökande.¹⁶¹ År 2022 genomfördes en riskanalys av att 112-operatören tillåts sänka den prioritering som ärendet har fått av det medicinska beslutsstödet.¹⁶² Samma år genomfördes även en riskanalys gällande riskerna med fördröjd vård på grund av långa svarstider.¹⁶³ Riskanalyserna har stor betydelse i patientsäkerhetsarbetet och SOS Alarm är som vårdgivare skyldig att utföra sådana.¹⁶⁴

I en tillsyn av IVO, som avslutades i juni 2023, fastslogs att SOS Alarm inte hade utfört riskanalyser och egenkontroll med tillräcklig frekvens och omfattning mot bakgrund av de långa svarstiderna på 112.¹⁶⁵ I sitt beslut konstaterar IVO att

¹⁵⁵ Se exempelvis SOS Alarm, *Utökad verksamhetsrapport Västra Götalands län, 2023* och SOS Alarm, *Verksamhetsrapport (STEP) - Västra Götalandsregionen – maj-2023, 2023*.

¹⁵⁶ SOS Alarm, *Genomlysning 112-verksamheten sommaren 2021, 2021*.

¹⁵⁷ Mejl från SOS Alarm, 2023-05-30.

¹⁵⁸ SOS Alarm, *Genomlysning 112-verksamheten sommaren 2021, 2021*.

¹⁵⁹ SOS Alarm, *Rätt resurs i rätt tid 2.0, 2021*.

¹⁶⁰ Exempelvis har det genomförts en analys gällande riskerna med långa väntetider på 112-numret (SOS Alarm, *Riskanalys - Fördröjd vård vid långa väntetider, 2022*) och en analys gällande riskerna med brister i bemötandet i 112-tjänsten (SOS Alarm, *Riskanalys – Bemötande internt, 2020*).

¹⁶¹ SOS Alarm, *Riskanalys – Bemötande internt, 2020*.

¹⁶² SOS Alarm, *Riskanalys – SOS-operatören tillåts sänka en av STEP föreslagen prioritet, 2022*.

¹⁶³ SOS Alarm, *Riskanalys – Fördröjd vård vid långa väntetider, 2022*.

¹⁶⁴ 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

¹⁶⁵ Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, dnr 3.5.1–05660/2022–13, IVO.

SOS Alarm, trots återkommande problem med långa svarstider, gjorde en riskanalys gällande detta först under 2022. IVO lyfter särskilt fram det faktum att MSB under flera år påtalat att SOS Alarm inte når upp till svarstidsmålet.¹⁶⁶ Detta borde, enligt IVO, ha föranlett ett tydligare, mer omfattande och mer frekvent patientsäkerhetsarbete i form av riskanalyser och egenkontroll.¹⁶⁷ Vi kan, precis som IVO, konstatera att SOS Alarm inte i tillräcklig grad följt upp riskerna med de långa svarstiderna, trots sitt i övrigt relativt omfattande uppföljningsarbete. Vi kan också konstatera att vi inte iakttagit några analyser av risker med de långa svarstiderna vid andra typer av ärenden än vårdärenden.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att SOS Alarm i många avseenden bedriver ett omfattande uppföljningsarbete men att de brustit i att genomföra riskanalyser och i att analysera effekterna av ingångna avtal.

5.2 SOS Alarms utvecklingsarbete

Våra iakttagelser visar att SOS Alarms kvalitetsledningssystem skapar goda förutsättningar för ett effektivt utvecklingsarbete. Utvecklingsarbetet utgår från förbättringsområden som identifieras via olika typer av uppföljningar, förbättringsförslag och klagomål. Dialog om utvecklingsarbetet förs även med hjälporganen, både i deras egenskap av att vara kund och i deras roll som samarbetspartner i larmbehandlingen. Vi kan också konstatera att de åtgärder som genomförs också följs upp.

5.2.1 SOS Alarms kvalitetsledningssystem skapar förutsättningar för ett effektivt utvecklingsarbete

I SOS Alarms kvalitetsledningssystem ingår att brister som identifieras vid uppföljning och tillsyn eller via klagomål och tips, ska åtgärdas. Effekten av åtgärderna ska därefter följas upp.

¹⁶⁶ MSB påtalar detta i sina årliga tillsynsrapporter.

¹⁶⁷ Beslut avseende SOS Alarm AB, 2023-06-14, dnr 3.5.1-05660/2022-13, IVO.

ISO-certifieringen innebär också att verksamheten revideras vart tredje år i en så kallad förnyelserevision för att certifieringen ska kunna behållas. Dessutom genomförs årligen så kallade tredjepartsrevisioner, det vill säga revisioner som genomförs av en extern revisionsbyrå.¹⁶⁸ Resultatet av revisionerna rapporteras skriftligen till verksamheten.¹⁶⁹ SOS Alarm har en särskild process för att ta hand om de avvikelser och iakttagelser som framkommer i granskningarna. Enligt denna ska en grundorsaksanalys göras och åtgärder vidtas för att komma till rätta med bristerna. Detta rapporteras sedan inom tre månader till den externa revisorn. Uppföljning av åtgärderna sker därefter vid interna revisioner som genomförs årligen samt vid den nästa årliga tredjepartsrevisionen.¹⁷⁰

Utifrån de iakttagelser vi gjort av SOS Alarms kvalitetsledningssystem kan vi konstatera att det skapar goda förutsättningar för ett effektivt utvecklingsarbete, där insikter från olika källor genererar åtgärder som genomförs och därefter följs upp.

5.2.2 SOS Alarm utför utvecklingsinsatser utifrån insikter från uppföljningar och i dialog med hjälporganen

Vi har tidigare konstaterat att SOS Alarm i många avseenden bedriver ett omfattande uppföljningsarbete. Vi har dessutom gjort iakttagelser som visar att uppföljningsarbetet genererar förslag till åtgärder. Detta visar sig exempelvis i att SOS Alarm löpande genomför förändringar av hur samtal fördelas mellan larmcentraler och operatörer, baserat på lärdomar från uppföljningsarbetet. Vi har också noterat att ändringar genomförts i de IT-system som 112-operatörerna använder, utifrån iakttagelser som är gjorda i uppföljningar.

SOS Alarms arbetssätt utifrån kvalitetsledningssystemet ISO 9001 har som utgångspunkt att lärdomar från uppföljningar av verksamheten ska leda till förbättringsåtgärder och ett utvecklingsarbete i organisationen. I de externa revisionerna av SOS Alarm ingår att titta på om resultat från uppföljningar resulterar i åtgärdsförslag, som genomförs.¹⁷¹

I SOS Alarms kundrelation med regioner och kommuner förs diskussioner om hur samarbetsformerna kan förbättras, till exempel avseende prioriteringar och överföring av information.¹⁷² Även med hjälporgan, där det inte finns en

¹⁶⁸ Revisionerna genomförs i dagsläget av Det Norske Veritas (DNV).

¹⁶⁹ Se exempelvis DNV, *Rapport från periodisk revision P2 - SOS Alarm Sverige AB - Certifiering av ledningssystem ISO 14001:2015, ISO 9001:2015, 2023*.

¹⁷⁰ Mejl från SOS Alarm, 2023-05-30.

¹⁷¹ Mejl från SOS Alarm, 2023-05-30.

¹⁷² Se exempelvis Minnesanteckningar förda vid kvalitets-, utvecklings- och uppföljningsmöte Räddningsregion Bergslagen, 2023-05-17, SOS Alarm.

affärsmässig relation, förs en dialog om formerna för vidarekopplingen av samtal från SOS Alarm till hjälporganet.¹⁷³ I flera intervjuer med representanter för hjälporganen har vi berört frågan om dialogen med SOS Alarm. Den dominerande bilden är att hjälporganen upplever att dialogen med SOS Alarm fungerar bra.¹⁷⁴

I granskningen har vi även iakttagit att SOS Alarm utvärderar genomförda åtgärder.¹⁷⁵

¹⁷³ Intervju med representant från Polismyndigheten, 2023-04-11.

¹⁷⁴ Se exempelvis intervju med representant från Polismyndigheten, 2023-04-11 och intervju med representant från Region Gävleborg, 2023-05-25.

¹⁷⁵ Ett exempel var en utvärdering av träffsäkerheten i bedömningarna i ett nytt medicinskt beslutsstöd. Ett syfte med införandet av det nya beslutsstödet var att få till mer träffsäkra bedömningar och prioriteringar i vårdärenden. För att utvärdera och förbättra träffsäkerheten följdes 5 000 ärenden upp tillsammans med Region Kronoberg i samband med lanseringen av det nya beslutsstödet. Se SOS Alarm, Patientsäkerhetsberättelse för SOS Alarm Sverige AB 2021, 2021, s. 13.

6 Styrningen av SOS Alarms larmbehandling

I detta kapitel beskriver vi hur regeringen styr SOS Alarms larmbehandling och besvarar delfråga fyra: Är styrningen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

Våra iakttagelser visar att SOS Alarms bristande måluppfyllelse inte har fått några andra konsekvenser än att ersättningen till SOS Alarm justerats upp av regeringen. Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm hänvisar visserligen till ägaranvisningens tydliga mål för larmbehandlingen men omfattar inga konsekvenser när måluppfyllelsen brister. Avtalet omfattar huvudsakligen SOS Alarms ansvar och åtaganden.

Larmbehandlingen och alarmeringsfunktionen är en samhällsviktig funktion som i huvudsak regleras genom alarmeringsavtalet. 112-utredningen lämnade 2018 i sitt betänkande förslag på en författningsreglering som skulle beskriva ansvar och roller på ett tydligare sätt än alarmeringsavtalet, oavsett verksamhetsform för alarmeringsfunktionen. Regeringen har lämnat detta förslag utan åtgärd.

Regeringens bolagsstyrning av SOS Alarm ger regeringen goda möjligheter till inblick i SOS Alarms larmbehandling, men dessa möjligheter utnyttjas inte fullt ut i styrningen för att främja måluppfyllelsen. Ägarnas senaste justering av SOS Alarms uppdragsmål i oktober 2023 innebär att fokus på långa svarstider har försvagats.

Sammantaget visar dessa iakttagelser att regeringens styrning behöver bli tydligare och mer aktiv med avseende på målen för svarstider i alarmeringsavtalet.

6.1 Regeringens styrning av SOS Alarms larmbehandling

I avsaknad av en särskild författningsreglering har staten två möjligheter att styra SOS Alarms arbete med larmbehandlingen, dels som uppdragsgivare i alarmeringsavtalet, dels som hälftenägare av SOS Alarm.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Staten styr SOS Alarm genom statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande samt ägaranvisning med uppdragsmål. Uppdragsmålen omfattar SOS Alarms samhällsuppdrag, att samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner (mej1 från Regeringskansliet, 2023-10-23).

6.1.1 Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm omfattar inga konsekvenser när måluppfyllelsen brister

Försvarsdepartementet har möten med SOS Alarms bolagsledning om uppfyllelsen av alarmeringsavtalet minst fyra gånger per år. Bolaget kan ta initiativ till ytterligare möten vid behov. Vid sidan av detta har Försvarsdepartementet löpande dialog med bolagsförvaltningen och budgetavdelningen på Finansdepartementet.

Försvarsdepartementet har också kontakter med SKR gällande alarmeringsavtalet.¹⁷⁷

I kapitel 3 beskriver vi SOS Alarms måluppfyllelse för svarstiderna. Där visar vi att det finns återkommande mönster av försämrade svarstider över årstider och veckodagar, vid sidan av den sedan tidigare mer kända utvecklingen där perioder av positiv utveckling av svarstiderna på årsbasis följts av försämringar.

Det har förekommit att tjänstemän vid Regeringskansliet har informerats om SOS Alarms plan för att åtgärda problemen med långa svarstider och att nå fastslagna mål.¹⁷⁸ MSB har då i sin tillsyn följt upp om överenskomna planer uppnås.¹⁷⁹

Alarmeringsavtalet stipulerar inte explicit några konsekvenser vid bristande måluppfyllelse.¹⁸⁰ I praktiken har den bristande måluppfyllelsen hittills endast lett till högre ersättning och budgettillskott till SOS Alarm.¹⁸¹

Sammanfattningsvis är därför vår iakttagelse att staten hittills inte låtit bristande måluppfyllelse i svarstiderna få andra konsekvenser än höjningar av ersättningsnivån till bolaget.

¹⁷⁷ Mejl från företrädare för Försvarsdepartementet som svar på skriftliga frågor från Riksrevisionen, 2023-08-24.

¹⁷⁸ Mejl från Regeringskansliet, 2023-10-23.

¹⁷⁹ Se till exempel MSB, *Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB 2019, 2020*. SOS Alarm planerade att uppnå målet om en svarstid på 8 sekunder 2019. I tillsynsrapporten för 2019 skriver dock MSB följande: "SOS Alarm uppfyllde inte till fullo alarmeringsavtalets krav på svarstider 2019 men överträffade målen i den plan för utvecklingen av svarstiderna som är kommunicerad med Justitiedepartementet." Sedan dess har alltså Justitiedepartementets uppgifter avseende alarmeringsavtalet flyttats till Försvarsdepartementet.

¹⁸⁰ Mejl från Regeringskansliet (Finansdepartementet, Avdelningen för bolag med statligt ägande), 2023-08-25, som svar på skriftlig fråga från Riksrevisionen.

¹⁸¹ Anteckningar från möte med företrädare för Försvarsdepartementet, 2023-08-24. Anteckningarna justerades av Försvarsdepartementet 2023-09-08.

6.1.2 Det saknas en särskild författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen

Alarmeringsfunktionen är samhällsviktig, men i Sverige regleras inte samhällets alarmeringstjänst i lag. Alarmeringstjänsten regleras i princip endast genom ett avtal, alarmeringsavtalet. Frågan om författningsreglering har behandlats av 112-utredningen.¹⁸² I direktivet till denna utredning hänvisar regeringen till ett antal förhållanden som den hittillsvarande styrningen genom ett alarmeringsavtal inte till fullo hanterat.¹⁸³ Det handlar till exempel om att samordningen av alarmeringstjänsten är frivillig och bygger på samförståndslösningar. En mer samordnad alarmeringstjänst skulle enligt regeringens utredningsdirektiv kunna minimera hanteringstiderna och skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser. Det var också enligt regeringen viktigt att en nödställd i normalfallet endast ska behöva beskriva sitt hjälpbehov vid ett tillfälle.

Utredningens betänkande innehöll författningsförslag för att förtydliga ansvar och skyldigheter inom larmbehandlingen.¹⁸⁴ Utredningen lämnade författningsförslag för två verksamhetsformer, bolag och myndighet. Men författningsförslagen var i väsentliga delar lika.

Exempel på hur utredningen i sina författningsförslag behandlade ansvar och skyldigheter är att utredningen föreslog följande:

- Den nationella alarmeringsfunktionens ensamrätt skulle regleras.
- Hjälporgan skulle vara skyldiga att medlyssna under den nationella alarmeringsfunktionens mottagning och första sortering av larm, om och när funktionen så begär.
- Hjälporgan skulle vara skyldiga att lämna sådana instruktioner och anvisningar till den nationella alarmeringsfunktionen som funktionen behöver. Utredningen föreslog en tillsyn av hela den föreslagna lagstiftningen, både de delar som SOS Alarm skulle ansvara för och de som hjälporganen skulle ansvara för.

Det omfattande utredningsbetänkandet skickades inte ut på en sedvanlig remissrunda och har hittills inte lett till några övriga åtgärder från regeringens sida.¹⁸⁵ Vi har inte uppfattat att det riktats någon kritik mot utredningens

¹⁸² SOU 2018:28.

¹⁸³ Dir. 2015:113.

¹⁸⁴ SOU 2018:28.

¹⁸⁵ Telefonsamtal med företrädare för Försvarsdepartementet, 2023-02-14.

författningsförslag. Men vi har uppfattat att det ses som en tillgång att det finns ett slutfört betänkande med författningsförslag som täcker såväl nuvarande verksamhetsform för 112-verksamheten, bolag, som en eventuell myndighetsform.¹⁸⁶

6.1.3 Statens bolagsstyrning utnyttjas inte fullt ut för att främja måluppfyllelsen

SOS Alarms uppdrag i alarmeringsavtalet är ett särskilt beslutat samhällsuppdrag. I bilaga 1 beskriver vi den statliga bolagsstyrningen av bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag. Vi har iakttagelser inom flera av de områden av regeringens styrning av SOS Alarm som beskrivs i bilaga 1. Det handlar om regeringens ägardialoger med SOS Alarm, val av mål, tillsättning av styrelse och styrelsens arbete i förhållande till hur ledningen sköter den löpande verksamheten.

I granskningen har vi gått igenom dokumentationen från Finansdepartementets ägardialoger med SOS Alarms styrelseordförande och ledning från 2016 och framåt.¹⁸⁷ Vår genomgång visar att dialogerna omfattar relevanta faktorer, men det finns inget i dokumentationen som tyder på att Regeringskansliet ställt detaljerade frågor eller begärt detaljerade underlag. Regeringskansliet har därmed inte utnyttjat möjligheten att skaffa sig ett potentiellt relevant underlag för sin styrning, avseende till exempel långa svarstider, variationer i svarstiderna regionalt och effekten av enskilda avtal på svarstiderna.

Regeringskansliet har följt styrmodellen för bolag med samhällsuppdrag och tillsammans med den andra delägaren SKR Företag i ägaranvisningar gett SOS Alarm uppdragsmål om svarstider. Vi konstaterar också att det har funnits ett särskilt målprojekt med företrädare för Försvarsdepartementet, bolagsförvaltningen på Finansdepartementet, budgetavdelningen på Finansdepartementet och SKR Företag. Det har i detta projekt funnits förslag om att en nivå på personalomsättningen ska inbegripas i uppdragsmålen, med motiveringen att den höga personalomsättningen har betydelse för verksamhetens kvalitet och är kostnadsdrivande. Förslaget har inte lett till någon ändring av målen.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Detta baserar vi på de intervjuer som vi genomfört i granskningen med representanter för SOS Alarm, ambulanssjukvård, räddningstjänst, polis, Regeringskansliet och flera statliga myndigheter.

¹⁸⁷ Tidigare Näringsdepartementets.

¹⁸⁸ Anteckningar från möte med företrädare för Försvarsdepartementet, 2023-08-24. Anteckningarna justerades av Försvarsdepartementet 2023-09-08.

Det underlag som bolagets ledning gett styrelsen har påverkat förutsättningarna för regeringens styrning negativt och försvagat den. Styrelsen ska verka för att bolaget uppnår fastställda mål. Styrelsen ansvarar för att bolagets sköts föredömligt inom ramen för bland annat ägaranvisningarna, och för att bolagets internkontroll och riskhantering är betryggande. Vi har iakttagelser som pekar på att styrelsen trots detta ansvar inte fått information om väsentliga förhållanden av betydelse för bolagets förmåga att uppnå uppdragsmålen i ägaranvisningarna om svarstider.

Personal- och bemanningsfrågor är av betydelse för SOS Alarms förmåga att uppfylla målen för svarstiderna. I kapitel 3 hänvisar vi till att SOS Alarm i en särskild intern analys av orsakerna till de långa svarstiderna sommaren 2021 pekade på att svarstiderna ökade exponentiellt när bemanningen inte var tillräcklig i förhållande till samtalsmängden.¹⁸⁹

Styrelsen blev under 2022 uppmärksam på förhållanden som har bäring på bolagets riskhantering och som det enligt uppgift ”satt långt inne innan styrelsen fick kännedom om”. Under en period då det egentligen var viktigt att förstärka personalen fick styrelsen information om att det i praktiken var lika många 112-operatörer som slutade, som de som rekryterades. Styrelsen fick ”vara bestämd för att se all statistik”. Detta kan enligt företrädare för styrelsen vara en följd av en hittillsvarande kultur i bolaget att ”inte visa det som skaver eller är mindre bra allt för öppet.”¹⁹⁰ Företrädare för Försvarsdepartementet har i sin tur upplevt att bolaget tidigare lämnade information rörande exempelvis personalfrågor och ekonomi för *hela* bolaget och inte avgränsat till alarmeringsavtalet. Både i styrelsearbetet och för Försvarsdepartementet har förhållandena nu förbättrats.¹⁹¹

Regeringen är beroende av information om SOS Alarms verksamhet för sin styrning. Det finns uppgifter och ansvar för denna informationsförsörjning i styrelsen och Regeringskansliet. Uppföljningen av uppdragsmål för samhällsuppdrag sker vid ägardialog mellan företrädare för ägaren och styrelsens ordförande där utfallet gentemot målen diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Vår iakttagelse är att regeringens tillgång till ändamålsenlig information om verksamheten och dess utfall, som underlag för de

¹⁸⁹ Se avsnitt 3.1.1.

¹⁹⁰ Uppgifter lämnade av företrädare för styrelsen i intervju 2023-06-16 och i e-post där anteckningarna från intervjun justerades och vissa följdfrågor besvarades. Bolagets ledning sköter bolagets löpande verksamhet. Styrelsen ska verka för att bolaget sköts föredömligt inom ramen för lagstiftningen, bolagets bolagsordning, ägaranvisningar och statens ägarpolicy. Styrelsen ska verka för att bolaget uppnår uppställda mål och att god hushållning sker med samtliga resurser i verksamheten. Detta innebär att styrelsen ska ha och behöver ändamålsenlig information från ledningen.

¹⁹¹ Mejl från Regeringskansliet, 2023-10-23. Se även fotnot 168 och 182.

nödvändiga diskussionerna om verksamheten, beror på styrelsens och Regeringskansliets förmåga att efterfråga och få tillgång till information. I våra genomgångar av underlag från ägardialogerna har vi inte sett att förhållandena ovan kommit upp.

6.1.4 Fokus på långa svarstider faller bort efter justering av uppdragsmålen hösten 2023

Den 2 oktober fastställde SOS Alarms ägare i en extra bolagsstämma justerade uppdragsmål för bolagets samhällsuppdrag och ekonomiska mål.¹⁹²

SOS Alarms uppdragsmål förändrades i ett antal avseenden.¹⁹³ Antalet svarstidsmål har minskat från tre till ett. Målet om en genomsnittlig svarstid för nödnumret 112 om högst 8 sekunder kvarstår. De två övriga målen, som tog fasta på förekomsten av långa svarstider, kvarstår inte. Det handlar om målet om att den genomsnittliga svarstiden för 92 procent av samtalen skulle vara högst 15 sekunder och att längsta svarstid skulle vara 30 sekunder. Som framgått av kapitel 3 har antalet samtal med långa svarstider ökat.

6.2 Faktorer som påverkar SOS Alarms måluppfyllelse ska vara kända genom resultatet av tillsyn och bolagets uppföljnings- och utvecklingsarbete

Styrningen av tillsynen av 112-tjänsten har inte utvecklats som resultat av den bristande måluppfyllelsen. Regeringen har inte säkerställt fortsättningar för en ändamålsenlig tillsyn. Regering har endast genomfört mindre ändringar, till exempel att MSB:s uppdrag flyttats från regleringsbrevet till instruktionen. I kapitel 4 som behandlar tillsynen presenterade vi iakttagelser vad gäller svagheter i styrningen, dess villkor och genomförandet. Dessa iakttagelser pekar på att det finns ett utvecklingsutrymme i styrningen av tillsynen.

Vi har i granskningen fått uppgifter om att tillsynen, framför allt av alarmeringsavtalet, inte tillför särskilt mycket ny information. Försvarsdepartementet uppger till oss att MSB:s tillsyn inte ger så mycket information, eftersom den primärt innehåller information som Försvarsdepartementet redan fått av bolaget.¹⁹⁴ Företrädare för SOS Alarms styrelse uppger att utvecklingsområden skulle kunna behandlas mer utförligt och tillsynen bli djupare. De har vidare uppgett att det som

¹⁹² SOS Alarm, "Kallelse till extra bolagsstämma i SOS Alarm Sverige AB", hämtad 2023-10-11.

¹⁹³ Se bilaga 3 för en beskrivning av tidigare och nuvarande uppdragsmål.

¹⁹⁴ Anteckningar från möte med företrädare för Försvarsdepartementet, 2023-08-24. Anteckningarna justerades av Försvarsdepartementet 2023-09-08.

de får från MSB:s tillsyn är sådant som de redan känt till.¹⁹⁵ MSB:s tillsyn är en del av underlaget till budgetpropositionen och har legat till grund för anslagstillskott som föreslagits i budgetpropositionen, med motiveringar från MSB:s tillsyn.¹⁹⁶

Ett undantag är IVO:s tillsyn som också kan vara egeninitierad. Angående den uppger företrädare för SOS Alarms styrelse att man går igenom vad som gick fel i de ärenden som IVO granskar.¹⁹⁷

Försvarsdepartementet uppger till Riksrevisionen att de inte erhåller IVO:s rapporter direkt men att SOS Alarm ges information om IVO:s tillsyn. Vi har gått igenom SOS Alarms verksamhetsrapporter 2014–2022 för att se vad bolaget i dessa lyfter när det gäller faktorer som har betydelse för hur målen för svarstiderna uppnås. På ett övergripande plan lyfter bolaget personalfrågor, ekonomi och säsongsvariationer.¹⁹⁸

Men bolagets rapportering omfattar inte en del av de förhållanden som vi identifierat i kapitel 3 om måluppfyllelsen, som är relevanta i styrningen. Det handlar om:

- förekomsten och omfattningen av långa svarstider
- förekomsten av återkommande regionala variationer i svarstider, uppåt såväl som nedåt
- Effekten som SOS Alarms avtal med regioner och hjälporgan får på SOS Alarms förmåga att uppnå svarstidsmålen.

När det gäller den sista punkten ovan noterar vi att frågor om den efterföljande larmbehandlingens effekter på SOS Alarms förmåga att uppnå svarstidsmålen inte behandlas i ägardialogerna. Bolaget har inte heller särskilt informerat ägarna om detta. Däremot visar vår genomgång av ägardialogerna med SOS Alarm att företrädarna för SKR Företag särskilt tar upp vikten av att SOS Alarm tillmötesgår regionernas behov.

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för styrelsen, 2023-06-16. Mejl från företrädare för styrelsen, 2023-08-16.

¹⁹⁶ Mejl från Regeringskansliet, 2023-10-23.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för styrelsen, 2023-06-16. Mejl 2023-08-16 där anteckningarna från intervjun justerades och vissa följdfrågor besvarades.

¹⁹⁸ SOS Alarm återrapporterar om verksamheten på en mängd olika sätt (mejl från SOS Alarm, 2023-10-23).

7 Slutsatser och rekommendationer

Enskilda i nöd behöver snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan. Det kan orsaka lidande när människor måste vänta på att få kontakt med nödnumret 112. Nödnumret är en grundläggande samhällskritisk tjänst som innefattar ett statligt åtagande om skydd för enskilda.

Riksrevisionen har granskat om staten och SOS Alarm ser till att larm till nödnumret 112 behandlas effektivt. Granskningen omfattar all den larmbehandling som SOS Alarm genomför samt styrningen och tillsynen av denna larmbehandling. I granskningen besvarar Riksrevisionen följande delfrågor:

1. Ger SOS Alarm genom larmbehandlingen hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan?
2. Är tillsynen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?
3. Genomför SOS Alarm ett effektivt uppföljnings- och utvecklingsarbete avseende larmbehandlingen?
4. Är styrningen av SOS Alarms larmbehandling effektiv?

Granskningen har fokuserat på det som är det huvudsakliga syftet med det så kallade alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm, nämligen att säkerställa en säker och effektiv 112-tjänst som ger enskilda hjälpsökande goda möjligheter att tillkalla eller komma i förbindelse med hjälporganen.

Granskningen visar att SOS Alarms måluppfyllelse har varit svag över tid avseende olika mål rörande svarstider. Svarstiderna skiljer sig dessutom systematiskt åt mellan olika delar av landet och över året.

112-tjänsten är reglerad på ett sätt som Riksrevisionen bedömer inte står i överensstämmelse med tjänstens betydelse. Varken kraven på att hantera nödsamtal eller det närmare innehållet i 112-tjänsten är författningsreglerade. Kraven på 112-tjänsten framgår i stället av alarmeringsavtalet. Alarmeringsavtalet anger inte några konsekvenser vid bristande måluppfyllelse. Den begränsade regleringen skapar otydlighet i roller och ansvar, och försvårar en regelrätt och effektiv tillsyn av en sådan samhällsviktig tjänst.

Regeringen har möjlighet att styra eller påverka SOS Alarms genomförande av larmbehandlingen, dels som uppdragsgivare genom alarmeringsavtalet, dels som hälftenägare av bolaget SOS Alarm. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte tillräckligt utnyttjat de möjligheter som detta ger för att säkerställa en

alarmeringsverksamhet i enlighet med de mål som framgår av alarmeringsavtalet. Riksrevisionen konstaterar också att den tillsyn som MSB bedriver över SOS Alarm genererar ett lågt mervärde som underlag för regeringens styrning och inte har de förutsättningar som regeringen bedömt som betydelsefulla för en effektiv tillsyn.

Granskningen innehåller rekommendationer till regeringen.

7.1 SOS Alarm ger inte hjälpsökande i hela landet möjlighet att alltid snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan

Granskningen visar att SOS Alarms larmbehandling inte alltid ger hjälpsökande i hela landet möjlighet att snabbt komma i kontakt med rätt hjälporgan. SOS Alarm hade fram till och med den 1 oktober 2023 fyra mål för kontakter med hjälpsökande. Av dessa fyra mål har endast ett uppnåtts under de senaste tio åren. Inget av de övriga målen har uppnåtts någon gång under denna period. Samtliga mål som inte uppnåtts avsåg tiden det tar för SOS Alarm att besvara ett samtal till nödnumret 112.¹⁹⁹

Det förekommer också samtal med mycket långa svarstider (över 180 sekunder). Antalet sådana samtal har ökat över tid, vilket SOS Alarm inte har redovisat i sin återrapportering.

Svarstiderna varierar av naturliga skäl över året och i landet beroende på slumpmässiga faktorer och händelser i samhället. Men Riksrevisionen har kunnat konstatera att det finns återkommande variationer i svarstider utifrån var i landet ett samtal görs och när det rings. Detta kan enligt Riksrevisionen vara en indikation på att vård och hjälp inte ges på lika villkor till hela befolkningen. Vidare kan dessa återkommande och systematiska skillnader över tid indikera bristande förmåga till planering på SOS Alarm.

7.1.1 Skillnader i svarstider mellan olika delar av landet

Riksrevisionen har i granskningen kunnat konstatera att det finns skillnader i SOS Alarms svarstider beroende på varifrån i landet som samtal görs. Skillnaderna är återkommande över åren, där samma län har kortast svarstider och samma län har längst svarstider. Riksrevisionen bedömer att återkommande systematiska

¹⁹⁹ SOS Alarm har däremot, under den tid som granskningen pågått, förbättrat sina svarstider. Granskningen beslutades av riksrevisor 2022-12-06 och riksrevisor beslutade om granskningens publicering 2023-11-23.

skillnader avseende svarstider innebär en risk för att SOS Alarms larmbehandling inte ges på lika villkor för hela befolkningen.²⁰⁰

Skillnaderna har uppkommit som en följd av att SOS Alarm försökt optimera hanteringen av samtal. SOS Alarm har bedömt att samtal från vissa län kan avslutas snabbare och så har man låtit dessa samtal besvaras av flera operatörer, vilket dragit ner svarstiderna. Dessa skillnader i svarstider mellan olika delar av landet har inte synliggjorts i SOS Alarms återrapportering eller i den tillsyn som utförts. Att detta inte synliggjorts är en brist då större systematiska och återkommande skillnader mellan olika delar av landet inte ska förekomma.

7.1.2 Skillnader i svarstider över året och veckodagar

Riksrevisionen har också kunnat konstatera att det finns återkommande skillnader i den tid det tar för SOS Alarm att besvara nödsamtal, beroende på om det är helg eller vardag, sommar eller inte. Under sommaren är svarstiderna generellt längre än annars. Det beror på att SOS Alarm har en lägre bemanning under sommaren, när medarbetarna ska beredas möjlighet till semester. Vidare är svarstiderna generellt sett längre under helger än under vardagar. Detta beror, enligt SOS Alarm, på att man inte schemalägger medarbetarna på helger i den utsträckning som det skulle behövas. För mycket helgtjänstgöring leder, enligt bolaget, till högre personalomsättning. Flera av de tidsatta uppdragsmålen är genomsnittsmål, och ger därför utrymme för perioder med högre och lägre svarstider. Riksrevisionen konstaterar att variationer är oförankrade då oförutsedda händelser kan ge perioder med längre svarstider. Riksrevisionen bedömer dock att större och återkommande systematiska variationer, beroende på när under veckan eller året samtalen rings, borde kunna undvikas.

7.1.3 Enskilda avtal kan påverka SOS Alarms övergripande förmåga

I granskningen har Riksrevisionen också iakttagit att SOS Alarms avtal med VGR har haft en negativ inverkan på svarsförmågan i hela 112-tjänsten. Avtalet innebär att SOS Alarm täcker upp för regionen under de perioder som regionen inte kan fullgöra sitt åtagande att ta emot alla samtal inom 30 sekunder. Det har visat sig att regionen har en förhållandevis låg förmåga att hantera samtalen. Det är svårt för SOS Alarm att förutse den exakta förmågan hos dem och att beakta förmågan i schemalagningen av 112-tjänsten. Den ökade belastning som detta innebär påverkar därför SOS Alarms svarstider på 112-tjänsten. SOS Alarm har inte särskilt

²⁰⁰ Jfr 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen.

analyserat avtalets påverkan på svarstiderna, med motiveringen att det är många faktorer som påverkar svarstiderna och att det är svårt att säga vad som är avtalets del. Riksrevisionen bedömer dock att sådana analyser, trots detta, är möjliga att utföra med den data som SOS Alarm har. Sådana analyser är dessutom avgörande för att kunna utvärdera om och i vilken grad ingångna avtal inverkar på 112-tjänstens måluppfyllelse. Riksrevisionen bedömer därför att det finns skäl för regeringen att som ägare ställa tydligare krav på bolaget att utföra sådana analyser.

7.2 Tillsynen av larmbehandlingen

Riksrevisionen konstaterar att den tillsyn som MSB utför av alarmeringsavtalet på flera punkter inte har de förutsättningar som regeringen själv pekat ut som avgörande för en effektiv tillsyn. I granskningen har det också framkommit att det finns brister i larmbehandlingen som riskerar att förbises i tillsynen. Det finns även brister i samordningen av den tillsyn som olika myndigheter utför.

7.2.1 MSB:s tillsyn är inte effektiv

Granskningen visar att MSB på flera punkter saknar de förutsättningar som regeringen själv bedömt som betydelsefulla för en effektiv tillsyn. Det handlar till exempel om att MSB:s tillsyn inte utgår från lagstiftning, förordning eller föreskrift. MSB saknar dessutom möjlighet att kräva att SOS Alarm vidtar åtgärder vid konstaterade brister. Utan tillräckliga förutsättningar är det inte möjligt att utföra en effektiv tillsyn. Riksrevisionen bedömer att avvikelserna från sedvanlig tillsyn är så pass omfattande att det som MSB utför snarare är att betrakta som avtalsuppföljning än som tillsyn.

Riksrevisionen bedömer också att arbetsmetoderna som används i MSB:s tillsyn inte möjliggör en oberoende bedömning av SOS Alarms verksamhet. MSB har visserligen möjlighet att ta del av de upplysningar och handlingar som de behöver för sin kontroll och tillsyn, men granskningen visar att MSB i stor utsträckning väljer att primärt använda det underlag som SOS Alarm redan presenterat. Tillsynens resultat indikerar dessutom att det inte är något nytt som synliggörs, utöver det som SOS Alarm själva återrapporterar till regeringen.

7.2.2 IVO:s tillsyn av 112-tjänsten riskerar att upptäcka brister först då de har fått allvarliga konsekvenser

Riksrevisionen bedömer att IVO:s tillsyn har de förutsättningar som behövs för att den ska kunna bedrivas effektivt. Men det finns en risk för att IVO:s tillsyn av 112-tjänsten upptäcker brister först då de fått allvarliga konsekvenser, eftersom

tillsynen främst initieras utifrån signaler om missförhållanden i verksamheten. Skillnaderna i svarstider mellan samtal från olika län är ett område som inte uppmärksammas av IVO i deras tillsyn, då informationen om sådana eventuella missförhållanden inte når IVO. Denna information kan dock vara av betydelse för uppfyllandet av hälso- och sjukvårdslagens övergripande mål.

7.2.3 Tillsynen av SOS Alarms larmbehandling är inte heltäckande

Riksrevisionen bedömer också att det finns områden som inte någon av tillsynsmyndigheterna belyser i sin tillsyn. Väntetiderna vid vidarekoppling av samtal från SOS Alarm till hjälporganen är ett sådant område. Riksrevisionens fokus i granskningen har varit på SOS Alarms svarstider, men fördröjningar av samtalen kan även ske när ansvaret ska föras över till hjälporganen. Det finns inget som i dagsläget tyder på att detta är ett allvarligt problem, men det behöver finnas en tillsyn som inkluderar detta i sin granskning. Att det finns brister i samordningen mellan tillsynsmyndigheterna bedömer Riksrevisionen är en försvårande omständighet i detta sammanhang.

7.3 SOS Alarm har ett omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete med vissa brister

Riksrevisionen bedömer att SOS Alarm i många avseenden har ett omfattande uppföljnings- och utvecklingsarbete. Företagets ISO-certifiering och den systematik i uppföljnings- och utvecklingsarbetet som krävs för certifieringen ger förutsättningar för att brister i verksamheten ska kunna upptäckas och åtgärdas.

Riksrevisionen konstaterar dock, liksom också IVO gjort, att det finns brister i SOS Alarms analys och värdering av de risker som kommer av långa svarstider. Riksrevisionen konstaterar också att det är en brist att SOS Alarm inte följer upp avtalens påverkan på 112-tjänstens svarstider generellt.

7.4 Regeringens styrning av SOS Alarms larmbehandling är inte effektiv

Regeringen styr SOS Alarm och larmbehandlingen genom alarmeringsavtalet och bolagsstyrningen, det senare i samverkan med SKR Företag. Återkommande utredningar och granskningsinsatser har behandlat SOS Alarms verksamhet och styrningen av den. Trots detta har SOS Alarms måluppfyllelse inte förbättrats varaktigt.

7.4.1 Alarmeringsavtalet omfattar inte konsekvenser vid bristande måluppfyllelse

Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm hänvisar till ägaransvisningens tydliga mål för larmbehandlingen. Riksrevisionen konstaterar dock att avtalet saknar skrivningar som pekar ut viktiga riskområden för måluppfyllelsen såsom geografiska och tidsmässiga variationer och inverkan av avtal, och att det inte heller finns några angivna konsekvenser för SOS Alarm när deras måluppfyllelse brister.

7.4.2 Det saknas reglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen i centrala delar

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en särskild författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen, och att en utredning som 2018 föreslog en sådan reglering varken har remissbehandlats eller lett till att regeringen vidtagit några andra åtgärder.

Riksrevisionen bedömer att frånvaron av en särskild författningsreglering av alarmeringsfunktionen leder till otydligheter i ansvar, roller och skyldigheter. Dessa otydligheter ger dessutom tillsynen inom området dåliga förutsättningar, vilket påverkar dess ändamålsenlighet och förmåga att upptäcka brister.²⁰¹ Granskningen visar att regeringens styrning av MSB:s tillsyn inte har skärpts nämnvärt över tid, trots att tillsynen varken uppfyller regeringens egna kriterier för en effektiv tillsyn eller genererar något direkt mervärde för regeringen eller SOS Alarm.

7.4.3 Regeringens bolagsstyrning behöver utgå från flera faktorer som påverkar måluppfyllelsen

Regeringens bolagsstyrning ger regeringen goda möjligheter till inblick i SOS Alarms larmbehandling som inte utnyttjas fullt ut i styrningen för att främja måluppfyllelsen. Riksrevisionen har funnit att SOS Alarm anför att svarstiderna ökar exponentiellt när bemanningen inte är tillräcklig i förhållande till samtalsmängden. Bemanningen är därmed av central betydelse. Riksrevisionen konstaterar att såväl Regeringskansliet som SOS Alarms styrelse till Riksrevisionen förmedlat att de inte alltid fått tillräcklig information om bolagets bemanning, men att de nu fått det. Men staten som ägare och styrelsen har goda möjligheter och framför allt en skyldighet att se till att bolaget lämnar den information som behövs. Att denna möjlighet inte utnyttjats förrän relativt nyligen, bedömer Riksrevisionen

²⁰¹ Bland delar som i dag saknar författningsreglering ingår till exempel ensamrätten i uppdraget och vilka delar av larmbehandlingen som denna omfattar.

är ett uttryck för svag styrning inom ett område av central betydelse för verksamhetens resultat.

De justeringar av SOS Alarms uppdragsmål som gjordes vid en extra bolagsstämma i början av oktober 2023 är ett uttryck för att regeringen och styrelsen agerat. Riksrevisionen bedömer dock att fokus på långa svarstider har försvagats när antalet svarstidsmål blivit färre.

Riksrevisionen visar också att det finns faktorer som påverkar den övergripande måluppfyllelsen och som regeringen behöver följa och agera utifrån. Granskningen visar brister i SOS Alarms måluppfyllelse som SOS Alarm hittills inte rapporterat. Det handlar om regionala skillnader och effekter av avtalet med VGR som påverkar SOS Alarms svarstider negativt.

7.5 Rekommendationer

SOS Alarm har under längre tid haft ett i princip oförändrat förtroende att ansvara för 112-tjänsten som ett samhällsuppdrag. En väsentlig del i detta uppdrag är att snabbt besvara inkommande samtal från nödställda. SOS Alarm har dock under lång tid inte nått de mål avseende svarstider som staten och SOS Alarm slutit avtal om. Riksrevisionen bedömer att frånvaron av en särskild författningsreglering av alarmeringstjänsten innebär att fundamentala förutsättningar i tillsyn, uppföljning och styrning saknas. Riksrevisionen ger därför regeringen följande rekommendation:

- Ta fram förslag till författningsreglering av alarmeringstjänsten och dess mål för att främja måluppfyllelse, stärka tillsynen och förtydliga ansvarsfördelningen mellan SOS Alarm och hjälporganen. En möjlig utgångspunkt för detta är 112-utredningens förslag.

I avvaktan på eventuell författningsreglering rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se över MSB:s tillsynsuppdrag och ersätta eller komplettera det med tydligare och mer omfattande rapporteringskrav på SOS Alarm
- initiera en justering av alarmeringsavtalet med SOS Alarm så att det framgår att de avtal som bolaget ingår med hjälporgan inte ska inverka negativt på 112-tjänstens måluppfyllelse
- utnyttja de befintliga möjligheter som regeringen har att kräva ändamålsenliga underlag från SOS Alarm för att skapa bättre förutsättningar för en effektivare styrning.

Referenslista

Litteratur

Berlin, J. och Liff, R., *Framtidens alarmeringstjänst – från rivalitet till partnerskap*, KFI-rapport nr. 181, 2023.

Författningar, m.m.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning).

Lag (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Lag (1990:712) om undersökning av olyckor.

Lag (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Patientlag (2014:821).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordning (2007:860) med instruktion för Statens haverikommission.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Avtal och ägaranvisningar

Alarmeringsavtal mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige Aktieföretag (organisationsnummer 556159–5819), 2008-12-05.

Alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm Sverige AB (organisationsnummer 556159–5819), 2020-12-17.

Avtal om tillägg och ändringar i Alarmeringsavtalet från 5 december 2008 mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige AB (dnr Fö 2008/3587/SSK), 2014-02-18.

Avtal om tillägg och ändringar för 2018 i alarmeringsavtalet från 2008 mellan svenska staten och SOS Alarm Sverige AB, 2018-01-09.

Konsortialavtal (aktieägaravtal), mellan statens och Förenade Kommunföretag AB, avseende SOS Alarm Sverige AB, organisationsnummer 556159–5819, 2006-12-29.

Ägaranvisning för SOS Alarm Sverige AB (årsstämmoprotokoll, 2016-04-25.

Utredningar, rapporter, beslut m.m.

Dir. 2015:113, *En samlad alarmeringstjänst*, 2015.

DNV, *Rapport från periodisk revision P2 – SOS Alarm Sverige AB – Certifiering av ledningssystem ISO 14001:2015, ISO 9001:2015*, 2023.

IVO, *Beslut avseende SOS Alarm AB 2023-06-14*, dnr 3.5.1-05660/2022-13, 2023.

MSB, *Tillsyn och kontroll av åtagandena enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB*, 2019 (dnr MSB 2020-01099), 2021 (dnr MSB 2022-06774).

Polismyndigheten, *Årsredovisning 2022*, 2022.

Riksrevisionen, *Regeringens styrning av SOS Alarm – Viktigt för människors trygghet*, rapport RIR 2015:11, Riksrevisionen, 2015.

Riksrevisionen, *Statligt ägda företag med samhällsuppdrag – regeringens styrning*, rapport RiR 2017:37, Riksrevisionen, 2017.

Räddningsverket, *Tidsfaktorns betydelse vid räddningsinsatser – en uppdatering av en samhällsekonomisk studie*, 2004.

SOS Alarm, *112 i Sverige* (årliga verksamhetsrapporter), 2008-2022.

SOS Alarm, *Genomlysning 112-verksamheten sommaren 2021*, 2021.

SOS Alarm, *Patientsäkerhetsberättelse för SOS Alarm Sverige AB 2021*, 2021.

SOS Alarm, *Patientsäkerhetsberättelse för SOS Alarm Sverige AB 2022*, 2022.

SOS Alarm, *Risikanalys – Bemötande internt*, 2020.

SOS Alarm, *Risikanalys – fördröjd vård vid långa väntetider*, 2022.

SOS Alarm, *SOS-operatören tillåts sänka en av STEP föreslagen prioritet*, 2022.

SOS Alarm, *Rutin för egenkontroll inom SOS Alarms vårdverksamhet*, 2022.

SOS Alarm, *Rätt resurs i rätt tid 2.0*, 2021.

SOS Alarm, *Utökad verksamhetsrapport Västra Götalands län 2023*, 2023.

SOS Alarm, *Verksamhetsrapport (STEP) – Västra Götalandsregionen – maj 2023*, 2023.

SOS Alarm, *Årsberättelse 2022*, 2022.

SOU 2013:33, *En myndighet för alarmering*, 2013.

SOU 2018:28, *En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser*, 2018.

Riksdagstryck

Prop. 2019/20:176, En effektivare kommunal räddningstjänst, bet. 2020/21:FöU3, rskr. 2020/21:22 och rskr. 2020/21:23.

Prop. 2016/17, Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården, bet. 2016/17:SoU16, rskr. 2016/17:259.

Prop. 1993/94:150, Slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bet. 1993/94TU38, rskr. 1993/94:432.

Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Skr. 2015/16:50, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm, bet. 2015/16:FöU4, rskr. 2015/16:189.

Skr. 2021/22:140, 2022 års redogörelse för företag med statligt ägande, bet. 2022/23:NU4, rskr. 2022/23:121.

Webbsidor

Nödcentralsverket, "År 2022 besvarades nödsamtal i genomsnitt inom tre sekunder", <https://112.fi/sv/-/ar-2022-besvarades-nodsamtal-i-genomsnitt-inom-tre-sekunder>, hämtad 2023-10-03.

SKR Företag AB, "SKR:s Företag", <https://skr.se/skr/omskr/skrsforetag.2757.html>, hämtad 2023-10-03.

SOS Alarm, "112-rådet", <https://www.sosalarm.se/112-och-andra-viktiga-nummer/112-radet/#:~:text=112-r%C3%A5det%20112-r%C3%A5det%20%C3%A4r%20en%20m%C3%B6tesplats%20f%C3%B6r%20strategisk%20samverkan,som%20samarbetar%20med%20SOS%20Alarm%20kring%20n%C3%B6dnumret%20112>, hämtad 2023-10-03.

SOS Alarm, "Kallelse till extra bolagsstämma i SOS Alarm, Sverige AB", <https://www.sosalarm.se/globalassets/dokument/finansiell-information-och-bolagsstyrning/arsstamma/arsstamma-per-artal/arsstamma-2023/kallelse-sos-alarms-extra-bolagsstamma-2023.pdf#:~:text=Tid%3A%20m%C3%A5ndagen%20den%20%20oktober%202023%2C%20kl.%2013.00,145%20i%20Stockholm%2C%20samt%20digitalt%20m%C3%B6te%20via%20Teams>, hämtad 2023-10-11.

SOS Alarm, "Protokoll fört vid extra bolagsstämma 2023-10-02", <https://www.sosalarm.se/globalassets/dokument/finansiell-information-och-bolagsstyrning/arsstamma/arsstamma-per-artal/arsstamma-2023/protokoll-extra-bolagsstamma-2023.pdf>, hämtad 2023-10-11.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Om SKR", <https://skr.se/skr.25.html>, hämtad 2023-10-03.

Bilaga 1. Den statliga ägarstyrningen av bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag

Beskrivningen i denna bilaga omfattar den samlade styrning som ett bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag omfattas av. Detta inbegriper såväl den allmänna styrningen av bolag med statligt ägande som den styrning som specifikt omfattar det särskilt beslutade samhällsuppdraget. Den statliga ägarstyrningen av bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag tar sin början i riksdagen, dit också regeringen rapporterar om sin styrning. Regeringen beslutar i ett antal avseenden och har ett antal verktyg till sitt förfogande, såsom utnämning av styrelseordförande och styrelse samt olika former för dialog med styrelseordförande och ledning.²⁰²

Riksdagen beslutar om bolagens uppdrag och anslag

Riksdagen beslutar om bolagens övergripande uppdrag på grundval av propositioner. Riksdagen beslutar i förekommande fall om anslag för samhällsuppdrag.

Regeringen beslutar och återrapporterar till riksdagen

Regeringen beslutar om förslag inom ett antal områden inför beslut på bolagsstämma i respektive bolag.²⁰³ Det handlar om förslag till bolagsordning som ska vara i linje med riksdagens beslut om bolagets uppdrag. Regeringen beslutar vidare om förslag till styrelseordförande, vars särskilda uppgifter ska preciseras i arbetsordningen för styrelsen. Regeringen beslutar även om förslag till styrelse, som ska ha hög kompetens och vara väl anpassad till respektive bolagsverksamhet. I beslut om förslag till ägaranvisning ger regeringen instruktioner till bolagets styrelse. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar av ett antal skäl, bland annat när bolaget har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.²⁰⁴ Regeringen

²⁰² Beskrivningen bygger på tabell 2 i RiR 2017:37 Statligt ägda företag med samhällsuppdrag – regeringens styrning, med viss ytterligare komplettering från statens ägarpolicy. Beskrivningen har faktagranskats av Finansdepartementet – bolagsenheten i e-postmeddelande till Riksrevisionen 2023-03-17. Kommentarer har omhändertagits. Beskrivningen har också kompletterats med hänsyn till Regeringskansliets faktagranskningskommentarer på rapportutkast 2023-10-23.

²⁰³ Förslagen beslutas på bolagsstämma i respektive bolag för att få bolagsrättslig verkan. Eftersom regeringen har bemyndigat statsrådet Svantesson att företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare vid bolagsstämmor i SOS Alarm AB, fattas dessa beslut, efter beredning inom Regeringskansliet, av statsrådet Svantesson (faktagranskningskommentar från Regeringskansliet på rapportutkast 2023-10-23).

²⁰⁴ Men även när bolag får anslag eller befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar.

beslutar också om förslag till uppdragsmål efter dialog med bolaget. Syftet med uppdragsmål är bland annat att säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.²⁰⁵

Regeringen beslutar vidare om förslag till ekonomiska mål.²⁰⁶ Syftet med att fastställa ekonomiska mål är bland annat att säkerställa värdeskapande genom att styrelse och ledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål.²⁰⁷

Regeringen beslutar även om statens ägarpolicy och regeringens principer för bolagsstyrning, extern rapportering och ersättningar och andra anställningsvillkor för ledande befattningshavare i bolag med statligt ägande.

I statens ägarpolicy redogör regeringen för uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor avseende styrningen av bolag med statligt ägande.²⁰⁸

Regeringen återrapporterar genom en årlig skrivelse om bolagen till riksdagen.

Styrelseordförandens roll och ansvar

Styrelseordföranden i bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag har den särskilda roll för att leda arbetet i styrelsen som följer av aktiebolagslagen och Svensk kod för bolagsstyrning.

I bolag med statligt ägande är en särskild uppgift som åligger styrelseordföranden det så kallade samordningsansvaret. När bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden ska styrelsen genom styrelseordföranden skriftligen samordna sin syn med företrädare för ägaren. Det är styrelsen som ska ta initiativ till samordningen och bedöma i vilka fall samordning ska ske genom styrelseordföranden inför ett visst styrelsebeslut.

Styrelseordföranden ska se till att styrelsens arbete årligen utvärderas.²⁰⁹

²⁰⁵ Men även också att tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen, att möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter och att klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

²⁰⁶ Ekonomiska mål beslutas formellt på bolagsstämman på förslag av bolagets styrelse, efter att dessa mål tagits fram av ägaren och styrelsen gemensamt.

²⁰⁷ Men även att hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå och tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara och förutsägbara utdelningar med hänsyn tagen till bolagens framtida kapitalbehov och finansiella ställning.

²⁰⁸ För statens ägarpolicy, se skr. 2021/22:140.

²⁰⁹ Regeringen ska informeras om utvärderingen resultat och detta bör ske senast vid årsskiftet varje år.

Styrelsen – förväntningar och ansvar

Styrelsen förväntas ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive bolags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Styrelsen förväntas ha hög grad av integritet och gott omdöme, ha den tid och det engagemang som behövs för uppdraget och se till bolagets bästa.

Styrelsen ska verka för att bolaget uppnår uppställda mål och att god hushållning sker med samtliga resurser i verksamheten.

En av styrelsens viktigaste uppgifter är att utse, utvärdera och vid behov entlediga den verkställande direktören.²¹⁰

Styrelsen ansvarar för att bolaget sköts föredömligt inom ramen för lagstiftningen, bolagets bolagsordning, ägaranvisningarna och statens ägarpolicy.²¹¹

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. I detta ingår att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och se till att bolaget har en betryggande internkontroll och riskhantering.

Styrelsen har ansvaret att fastställa för verksamheten relevanta policydokument och årligen utvärdera gällande policydokument och tillhörande processer för uppföljning och regelefterlevnad.

Det är styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för verksamheten.

Det är styrelsens ansvar att utveckla bolagets övergripande strategi och fastställa strategiska mål för hållbart värdeskapande. De strategiska målen för ett hållbart värdeskapande ska fokusera på värdeskapande och vara relevanta för bolagets affärsverksamhet och väsentliga hållbarhetsaspekter. Målen ska vara: långsiktiga, utmanande, uppföljningsbara, tydliga, jämförbara och relevanta för bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag.

Styrelsen ska årligen utvärdera behovet av internrevision.

Ägardialog med styrelseordförande och ledning

Uppföljning av uppdragsmål och ekonomiska mål sker vid ägardialog mellan företrädare för ägaren och styrelsens ordförande, där utfallet gentemot målen diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Även de av styrelsen fastställda strategiska målen följs upp inom ramen för ägardialogen. Väsentligt förändrade förutsättningar kan aktualisera en översyn av målen.

²¹⁰ Bolag med statligt ägande ska tillämpa aktiebolagslagens regler för publika aktiebolag avseende instruktion för den verkställande direktören.

²¹¹ För statens ägarpolicy se skr. 2021/22:140.

Bilaga 2. Tabeller

Tabell 1 IVO:s tillsynsärenden gällande SOS Alarm fördelat på typ av tillsynsärende

År	lex Maria	Klagomål enligt patient-säkerhetslagen	Egeninitierad tillsyn	Totalt
2016	7	9	1	17
2017	2	14	2	18
2018	3	3	0	6
2019	10	12	2	24
2020	7	5	0	12
2021	2	7	0	9
2022	9	2	1	12
Totalt	40	52	6	98

Källa: IVO.

Tabell 2 Uppgifter om SOS Alarm och 112-uppdraget 2021 och 2022

	2021	2022
Nettoomsättning (koncernen, 1 000 kr)	1 365 223	1 447 614
Rörelseresultat (koncernen, 1 000 kr)	-32 547	16 669
Totala tillgångar (koncernen, 1 000 kr)	1 151 443	1 115 626
Äskat för alarmeringsavtalet (exkl. moms, 1 000 kr)	393 000	391 000
Erhållet för alarmeringsavtalet (exkl. moms, 1 000 kr)	342 000	366 000
Bruttoinvesteringar (1 000 kr)	180 000	213 000
Antal anställda i medeltal (koncernen)	1 164	1 172
Årsarbetare för alarmeringsavtalet	270,1	286,6
Varav årsarbetare för personal 112	141,8	132,8
Inkommande 112-samtal	4 023 925	4 089 941
Besvarade 112-samtal	3 414 055	3 292 012
Totalt antal 112-samtal med föreliggande hjälpbehov	2 298 230	2 287 906
Antalet tolkuppdrag	12 951	14 734

Källa: SOS Alarms årsberättelse 2022, skr. 2021/22:140 och uppgifter lämnade av företrädare för SOS Alarm.

Tabell 3 Medelsvarstider fördelat på län och år, perioden 2016–2022

Län	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Blekinge län	14,7	12,5	12,6	9,4	9,9	16,6	28,1
Dalarnas län	13,7	12,1	10,2	7,3	7,8	13,2	22,7
Gotlands län	15,6	13,3	13,0	9,5	9,9	17,6	30,9
Gävleborgs län	13,6	12,0	10,9	8,1	8,7	15,5	25,1
Hallands län	14,7	12,2	11,5	9,0	9,4	15,7	26,3
Jämtlands län	12,6	11,9	11,1	7,8	8,5	14,7	26,6
Jönköpings län	14,9	12,7	12,0	8,9	9,1	15,8	27,5
Kalmar län	14,7	12,5	12,5	9,0	9,6	16,6	28,5
Kronobergs län	14,8	12,4	12,1	8,9	9,5	15,6	27,3
Norrbottnens län	11,3	9,7	9,2	6,7	7,9	13,8	23,1
Skåne län	15,4	13,0	12,2	9,6	10,3	17,1	28,1
Stockholms län	15,5	13,3	12,0	8,9	9,7	16,6	28,4
Södermanlands län	14,6	12,6	10,8	7,6	8,0	13,2	17,3
Uppsala län	13,6	12,2	9,1	6,3	6,5	10,7	15,3
Värmlands län	10,8	9,3	9,4	7,1	8,1	13,0	24,9
Västerbottens län	12,5	11,9	10,8	8,0	8,8	15,4	27,6
Västernorrlands län	12,9	11,6	10,4	8,0	9,3	16,3	26,1
Västmanlands län	13,5	12,8	10,4	7,3	7,9	13,0	16,7
Västra Götalands län	15,5	13,6	12,1	8,6	8,7	14,2	23,5
Örebro län	13,3	12,7	11,8	9,0	9,5	15,9	25,0
Östergötlands län	15,4	12,6	12,2	9,0	9,5	15,9	27,2
Riket	14,7	12,7	11,6	8,6	9,2	15,4	25,6

Källa: Riksrevisionens bearbetning av samtalsdata från SOS Alarm.

Bilaga 3. Uppdragsmålen 2009–2023

Uppdragsmål 1 januari 2009–24 april 2016

Uppdragsmålen angavs i bilaga 2 till dåvarande alarmeringsavtal. Bilagan benämndes "Funktionella krav på alarmeringsverksamheten" och innehöll, förutom uppdragsmålen, även krav på verksamheten.

Uppdragsmålen som återfinns i bilagan är som följer:

1. Medelsvarstiden för 112-samtal ska vara högst 8 sekunder.
2. Högst 8 procent av samtalen på det gemensamma nödnumret ska ha en medelsvarstid som överstiger 15 sekunder.
3. Ingen som ringer på det gemensamma nödnumret ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder.

Uppdragsmålen 25 april 2016–1 oktober 2023

Uppdragsmålen återfinns under § 2 i ägaranvisning för SOS Alarm Sverige AB, som beslutades vid årsstämman 25 april 2016. Ägaranvisningen återfinns som bilaga till protokollet från årsstämman.

Uppdragsmålen som återfinns i bilagan är som följer:

- a. Svarstid 112
 1. Genomsnittlig svarstid högst 8 sekunder.
 2. Genomsnittlig svarstid för 92 procent av samtalen högst 15 sekunder.
 3. Längst svarstid 30 sekunder.
- b. Tid till identifierat hjälpbehov

Tiden från tidpunkten då den hjälpsökandes anrop inkommer till anropskön för 112 till tidpunkten då operatören sätter index i 112 ärendet (identifierat hjälpbehov) ska senast 2019 inte överstiga 40 sekunder i genomsnitt.
- c. Nöjda kunder inom samhällsuppdraget

Nöjd-kund-index (NKI) ska uppgå till lägst 71 enligt Bolagets kundundersökning inom området Alarmering och Beredskap.
- d. Förtroendeindex

Förtroendeindex ska uppgå till lägst 70 enligt Bolagets mätmetod.

Uppdragsmålen från och med 2 oktober 2023

Uppdragsmålen återfinns under § 2 i ägaranvisning för SOS Alarm Sverige AB, som beslutades vid extra bolagsstämman 2 oktober 2023. Ägaranvisningen återfinns som bilaga till protokollet från bolagsstämman.

Uppdragsmålen som återfinns i bilagan är som följer:

- a. Svarstid 112
Genomsnittlig svarstid högst 8 sekunder.
- b. Tid till identifierat hjälpbehov
Tiden från det att den hjälpsökandes anrop besvaras till tidpunkten då operatören identifierat hjälpbehov (sätter index i 112-ärendet) ska inte överstiga 18 sekunder i genomsnitt.
- c. Intressentdialog
Årlig intressentdialog för främjande av samverkan med regioner och kommuner.
- d. Förtroendeindex
Förtroendeindex ska uppgå till lägst 80 enligt Bolagets mätmetod.

Bilaga 4. Beskrivning av samtalsdata och mått

I följande bilaga beskrivs det kvantitativa datamaterial som granskningen utgått ifrån i analyserna av SOS Alarms larmbehandling på nödnumret 112.

Datamängd

På Riksrevisionens begäran har SOS Alarm tillhandhållit data med uppgifter om olika aspekter av samtalen till nödnumret 112.

Datamängden innehåller 23 variabler med uppgifter om samtal som inkom till SOS Alarms anropskö under perioden 2016–2022. Varje observation är ett samtal. Totalt innehåller materialet nästan 26,6 miljoner observationer.

Merparten av samtalen omfattas av alarmeringsavtalet och är således samtal till nödnumret 112. Samtal som finns med datamaterialet men som inte omfattas av alarmeringsavtalet kan exempelvis vara samtal som hänvisats till SOS Alarm från numret 1177.

Tabell 4 Antal observationer/samtal i datamängden, perioden 2016–2022

År	Observationer/ samtal	Observationer/samtal alarmeringsavtalet
2016	3 419 956	3 399 538
2017	3 409 575	3 383 112
2018	3 633 461	3 604 911
2019	3 786 012	3 739 038
2020	4 015 182	3 913 017
2021	4 118 578	4 023 824
2022	4 191 923	4 089 506
Totalt	26 574 687	26 152 946

Svarstid

Svarstiden för ett samtal beräknas som tiden i sekunder från det att samtalet kom in till SOS Alarms anropskö till det att samtalet besvarades av en 112-operatör.

I datamängden finns en observation (2022) där svarstiden är negativ, vilket skulle innebära att samtalet blev besvarat innan det ankom till SOS Alarm. Enligt SOS Alarm har detta uppkommit på grund av ett ovanligt fel i deras system. För denna observation har svarstiden tagits bort (ersatts med *missing value*).

Tabell 5 Beskrivande statistik för måttet svarstid (i sekunder) avseende samtal som omfattas av alarmeringsavtalet och som har en svarstid på 0 sekunder eller mer, perioden 2016–2022

År	Observationer	Medelvärde	Standard- avvikelse	Min	Max
2016	2 999 409	14,66	15,64	0,21	600,70
2017	3 016 563	12,73	12,91	0,26	839,60
2018	3 196 486	11,62	13,39	0,37	1 147,99
2019	3 320 650	8,59	8,83	0,36	211,83
2020	3 442 487	9,15	10,62	0,25	266,50
2021	3 414 000	15,39	20,96	0,43	409,77
2022	3 291 791	25,63	35,10	0,20	2 342,18

Medelsvarstiden beräknas som medelvärdet av svarstiderna för samtal som omfattas av alarmeringsavtalet under en viss tidsperiod.