



RiR 2015:11

Regeringens styrning av SOS Alarm

– viktigt för människors trygghet





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-05-18

DNR: 33-2014-1325

RIR 2015:11

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

Regeringens styrning av SOS Alarm

– viktigt för människors trygghet

Riksrevisionen har granskat om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering och SOS Alarm samt om SOS Alarm har en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Justitiedepartementet och SOS Alarm Sverige AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och SOS Alarm Sverige AB.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Gunilla Lundquist* har varit föredragande. Revisor *Gustav Hansson*, programansvarig *Dimitrios Ioannidis* och avdelningschef *Lena Björck* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Gunilla Lundquist

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
SOS Alarm Sverige AB



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Staten har flera roller i alarmeringsverksamheten	17
1.2 Motiv till granskning	18
1.3 Syfte och revisionsfrågor	18
1.4 Avgränsningar	18
1.5 Utgångspunkter för granskningen	19
1.6 Genomförande	21
2 Bakgrundsbeskrivning	23
2.1 Samhällets alarmering och SOS Alarm	23
3 Förutsättningar för samhällets alarmering	43
3.1 Nödställda riskerar att inte lokaliseras	43
3.2 Hinder för att dela information mellan SOS Alarm och andra aktörer	50
3.3 Det saknas tillsyn vid överföring av nödanrop	51
3.4 Risker att inte komma fram snabbt nog på nödnumret 112	56
3.5 Sammanfattande iakttagelser	58
4 SOS Alarms styrning av sin verksamhet	59
4.1 SOS Alarm och dess kundanpassning	59
4.2 SOS Alarm och dess långsiktiga arbete	63
4.3 Sammanfattande iakttagelser	65
5 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen	67
5.1 Regeringens styrning via alarmeringsavtalet	67
5.2 Dialog som styrmedel	73
5.3 SOS Alarms driftsform	76
5.4 Regeringens rapportering till riksdagen	76
5.5 Sammanfattande iakttagelser	79
6 Slutsatser och rekommendationer	81
6.1 Det finns brister i förutsättningarna för samhällets alarmering	82
6.2 Det finns landstingen som inte är nöjda med SOS Alarm	84
6.3 Nödnumret 112 kräver stabilitet och långsiktighet	85
6.4 Regeringens styrning av SOS Alarm kan utvecklas	86
6.5 Regeringens rapportering till riksdagen kan bli bättre	90
Bilagor	
Bilaga 1 Alarmeringsavtalet	91
Bilaga 2 Enkät till landstingen	105



Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för alarmeringstjänsten som är central för att hjälpa nödställda och rädda egendom, om regeringens styrning av SOS Alarm är tydlig och om SOS Alarm arbetat kundanpassat och långsiktigt.

Granskningens bakgrund

Motiv för granskningen

Alarmeringsverksamheten består av en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har ansvaret för genom tekniska och administrativa system och genom de nödvändiga kontakterna som måste finnas till exempel med polis, sjukvård och räddningstjänst.

Samhällets alarmering står inför flera förändringar, bland annat med hänsyn till utvecklingen inom den prehospitla vården (den vård som utförs av ambulanspersonal innan patienten kommer till sjukhus) och att ett försök kommer att göras med att utföra prioritering, alarmering och dirigering av ambulanser parallellt med SOS Alarm. Alarmeringsverksamheten har också problem med att nå upp till de krav som ställs på verksamheten. Det finns även planer på ytterligare en statlig utredning om alarmeringens organisering förutom den som lämnades till regeringen 2013.

Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att ge ett kompletterande kunskapsunderlag till det som redan finns och att uppmärksamma riksdagen på problem och utmaningar för samhällets alarmering som bör beaktas oavsett hur den framtida alarmeringen kommer att organiseras.

I granskningsrapporten används begreppen hjälpsökande och nödställd. Med den hjälpsökande menas den person som ringer 112 men som inte behöver vara den person som behöver en räddningsinsats. Med den nödställda menas den person som är i behov av räddningsinsatsen.

Granskningens syfte

Granskningens syfte är att undersöka om det finns tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering och SOS Alarm samt att granska om SOS Alarm har en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Finns det brister i förutsättningarna för att bedriva en snabb, säker och trygg alarmering?
- Har SOS Alarms verksamhet varit kundanpassad?
- Har SOS Alarm arbetat långsiktigt?
- Har regeringens styrning av SOS Alarm varit tydlig?
- Har regeringens rapportering till riksdagen om SOS Alarm varit rättvisande och tillräcklig?

Granskningens slutsatser

Alarmeringsverksamheten innehåller en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har ansvaret för. Alarmeringsverksamheten är direkt nödvändig för att det allmänna ska kunna genomföra sin skyldighet att ansvara för räddningsinsatser.

Det sker en kontinuerlig teknisk utveckling inom alarmering vilket ställer krav på SOS Alarms tekniska plattform. Den är central för att alarmeringstjänsten ska fungera. Granskningen visar att styrningen av bolaget inte haft den framtida teknikplattformen i fokus. Medelsvarstiderna på 112 har varit för höga de senaste åren och oklarheter i statens alarmeringsavtal medför att det är osäkert om alarmeringsverksamheten bedrivs såsom riksdagen avsett. Det finns oklara relationer med landstingen som är den grupp som ansvarar för flest räddningsinsatser i landet och vissa landsting är missnöjda med SOS Alarms kompetens inom den prehospitla vården. Det finns ett antal brister i förutsättningarna för samhällets alarmering och regeringen har inte styrt och inte heller varit tydlig gentemot bolaget vilket lett till osäkerhet för SOS Alarm.

Det finns brister i förutsättningarna för samhällets alarmering

Granskningen visar att det finns brister i förutsättningarna för samhällets alarmering.

Brist i möjlighet att positionera nödställda

En avgörande uppgift vid en nödsituation eller kris är att positionera och lokalisera den nödställda. Vid den stora skogsbranden i Västmanland 2014 blev räddningstjänstens ankomst till brandplatsen försenad med cirka 40 minuter på grund av brister i positioneringen, bland annat på grund av att Räddningstjänstens kartstöd inte var uppdaterad. Ofta är den som ringer 112 chockad eller omtumlad av situationen och det är därför viktigt att ta hjälp av tekniken för att lokalisera platsen dit hjälpresurserna ska dirigeras. Positioneringen av den nödställda är därmed beroende av att tekniska lösningar och att kartor samt adressregister är uppdaterade

Belägenhetsadresser är ett viktigt verktyg vid positionering. Adresserna bestäms av kommunerna och registreras i Lantmäteriets nationella register. SOS Alarm tar sina adressuppgifter via aviseringar från Lantmäteriet. Det har visat sig att ambulanser inte hittat nödställda på grund av att adresser har saknats i registret. Registreringen av byggnader är frivillig förutom för bostäder. Ambitionsnivån är olika hos kommunerna.

Granskningen visar att cirka 21 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun där byggnaders lägesbestämning riskerar att vara ungefärlig och cirka 9 procent bor i en kommun med otillräcklig täckning av adresser för byggnader såsom industrier och förskolor. I vissa fall gäller det även bostäder.

Registret med belägenhetsadresser är inte komplett, vilka påverkar larmbehandlingen negativt. Det saknas också lagstiftning om kommunernas skyldighet att registrera belägenhetsadresser till andra typer av byggnader än bostäder och ett statligt tillsynsansvar om efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.

Det finns hinder för delning av information mellan SOS Alarm och andra aktörer

SOS Alarm och andra statliga aktörer i larmkedjan arbetar med olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Detta innebär att nödanrop som ska vidarekopplas från SOS Alarm till polisen, sjöräddningen och flygräddningen sker genom att SOS Alarm ringer upp på särskilt nummer.

Riksdagen har betonat att den anropande ska komma i direkt kontakt med en SOS-central och inte behöva framföra samma uppgifter till såväl SOS-centralen som till hjälporganet. Så är det emellertid inte i dessa fall.

Om aktörer i larmkedjan saknar möjlighet att dela information elektroniskt kan det leda till en förlängd larmbehandlingstid, ett onödigt merarbete och en risk att information förloras på vägen, särskilt om samma information ska kommuniceras i flera led. Det är därför viktigt att regeringen initierar ett arbete i denna angelägna fråga, verkar för att det skapas en samsyn om de olika behoven som finns och att lösningar implementeras.

Nytt initiativ med larmcentraler som drivs av landsting men tillsynsansvar saknas

Den första juni 2015 kommer två landsting att bedriva prioritering, alarmering och dirigerings av ambulanser i egna larmcentraler.

Åren 2011–2013 sköttes prioritering, alarmering, och dirigerings av ambulanser för fyra landsting av en annan aktör än SOS Alarm. Erfarenheterna från de åren visar att det uppstått situationer som riskerade att försena alarmeringsinsatsen. SOS Alarm tvingades till exempel att vänta på att samtalet besvarades av den andra larmcentralen vilket i sin tur skapade köbildning till 112. Vidare kan SOS Alarm, enligt lag, inte överföra information om så kallade A-nummer elektroniskt. Det ledde till att den hjälpsökandes nummer måste läsas upp och repeteras av mottagaren för att sedan positionera den hjälpsökande. Det fanns därmed en risk för missförstånd.

Riksrevisionen bedömer att situationen där den hjälpsökande måste upprepa sitt ärende inte är i linje med riksdagens beslut och det minskar effektiviteten i larmkedjan.

Det är viktigt att det finns tillsyn över överföringen av nödanrop eftersom möjligheten finns för larmcentraler att verka parallellt med SOS Alarm. Att den hjälpsökande får snabb och trygg hjälp är en central prioritet.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns någon statlig myndighet som har tillsynsansvar för överföringen av nödanrop.

Okynnesanrop riskerar skapa kö till 112

Enligt alarmeringsavtalet med staten ska medelsvarstiden för nödanrop vara högst 8 sekunder och ingen som ringer 112 ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder. De senaste fyra åren har SOS Alarm inte klarat kravet på 8 sekunder (med undantag av 2012). Medelsvarstiden har aldrig varit så hög som 2014 då det tog 15,3 sekunder innan den hjälpsökande fick svar på 112.

Ett stort antal anrop är felaktiga anrop som försenar 112-mottagarnas hantering av riktiga nödanrop. De mest anmärkningsvärda är anropen som benämnts okynnessamtal, det vill säga när syftet är oseriöst.

De senaste sju åren har SOS Alarm uppskattningsvis lagt 33 dygn, det vill säga mer än en månad per år, på att besvara okynnessamtal, vilket är mycket. Även Alarmeringstjänstutredningen 2013 ansåg att okynnessamtal var ett problem och menade att regeringen skulle överväga en eventuell sanktion mot avsiktligt missbruk av nödnumret 112.

Åtgärder för att minska antalet okynnessamtal har ännu inte tagits och det påverkar förutsättningar för SOS Alarms verksamhet negativt. Än så länge finns inget lagstöd för att införa åtgärder vid okynnessamtal och det är regeringen som kan initiera en reglering.

Det finns landsting som inte är nöjda med SOS Alarm

SOS Alarms avtal med landstingen varierar och avtalen speglar de olika krav som landstingen ställt på SOS Alarm.

Riksdagen uttryckte i mitten av 1990-talet att SOS Alarms verksamhet skulle styras av affärsmässiga förhandlingar där kunderna skulle ges bättre möjligheter att påverka servicenivån och innehållet av SOS Alarms tjänster. Ett viktigt mål var således att bolaget skulle arbeta kundanpassat.

Det har dock framkommit ett missnöje bland landstingen om SOS Alarms verksamhet. Överlag anser landstingen att SOS Alarm har anpassat sig till landstingens specifika behov. Hälften av landstingen anser dock att SOS Alarm i ganska liten utsträckning har kompetens om den prehospitala vården. Riksrevisionen bedömer att SOS Alarm har

arbetat kundanpassat men att granskningen visar att det finns ett missnöje bland vissa landsting. SOS Alarm bör bättre anpassa verksamheten till både vårdens förmåga och behov.

I några landstingsavtal finns konstruktioner med viten. Det vanligaste är kravet på att SOS Alarm ska ha anställda sjuksköterskor på SOS-centralen, vilket landstingen ansett som viktigt i sina strategier för den prehospitla sjukvården. Under de senaste fem åren har SOS Alarm betalat ut 6,6 miljoner kronor till landstingen. Det motsvarar exempelvis kostnaden för 15 genomsnittsanställda på en larmcentral under ett år. Detta är medel som skulle kunna ha använts i verksamheten i stället.

Nödnumret 112 kräver stabilitet och långsiktighet

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm utveckla SOS-tjänsten i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter.

Granskningen visar att SOS Alarm inte har arbetat tillräckligt långsiktigt på grund av osäkerheten om bolagets framtid. Att styrelsen inte har arbetat tillräckligt långsiktigt har bland annat tagit sig uttryck i att den inte har fattat beslut i frågan om en framtida teknikplattform, vilken är fundamental för den samhällsviktiga infrastruktur som SOS Alarm ansvarar för. Systemet kommer bokföringsmässigt att vara avskrivet 2016 och det kan ta 3–4 år att byta ut dessa delar. Frågan har diskuterats sedan 2010. Styrelsen har också framfört att ägarna bör vara tydligare vad de förväntar sig av SOS Alarm och vad bolagets framtida uppdrag och roll ska vara.

Regeringens styrning av SOS Alarm kan utvecklas

Granskningen visar att regeringens styrning av SOS Alarm inte har varit tillräcklig och tydlig.

Otydligheter i alarmeringsavtalet

De funktionella kraven i alarmeringsavtalet som SOS Alarm ska följa är säkerhetsskyddslagen och gällande regler för larmcentraler. I avtalet framgår även krav på 112-mottagarnas kompetens och kraven på svarstiderna.

Det finns krav i alarmeringsavtalet som är otydliga. En del kan med fördel förtydligas i avtalet, men en fungerande dialog med Regeringskansliet om åtagandena är också viktig. Exempel på otydligheter är vilken tidsperiod som kravet på medelsvarstider gäller, vad som menas att kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett *tillförlitligt* sätt och vad en *normal* situation för bolaget är. Ett otydligt alarmeringsavtal kan resultera i att avtalsparterna tolkar avtalet olika och att alarmeringstjänsten inte bedrivs på ett sådant sätt som riksdagen avsett. Regeringen måste klargöra bolagets befogenheter och konkreta skyldigheter löpande gentemot styrelsen.

SOS Alarm ersätts årligen för 112-tjänsten genom ett anslag från staten. Under perioden 2009–2011 var ersättningen utformad för att ge full kostnadstäckning men det saknas

bestämmelser om beräkningsgrunder eller ersättningsprinciper från och med 2012 och framåt.

År 2011 vände sig SOS Alarm till Regeringskansliet för att få besked i ett antal frågor som påverkar SOS Alarms roll och uppdrag, bland annat gentemot andra statliga myndigheter. Det kan påverka rättssäkerheten för den enskilde. Det handlar till exempel om sekretessproblematiken som finns inom SOS Alarms nödnummerverksamhet. SOS Alarm har vidare framfört att lagen om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler måste justeras och 2009 beskrev bolaget problematiken kring olika regleringar om lagring av ljudfiler. Kraven är olika om handlingarna har upprättats av en sjuksköterska på SOS-centralen eller av en 112-mottagare.

Regeringen har ännu inte gett SOS Alarm besked eller vägledning i ärendena.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att regeringens styrning av SOS Alarm inte har varit tydlig vilket har resulterat i en osäkerhet för bolaget och försvårar en god hushållning med statens medel.

SOS Alarm – en verksamhet utan tillsyn

SOS Alarm omfattas och påverkas av en mängd olika regleringar, dels som aktiebolag, dels som central aktör inom krisberedskap och som ensamt ansvarig för att besvara nödanrop på 112.

SOS Alarm ska på begäran lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer tillträde till alla anläggningar och lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen av att 112-tjänsten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvaret för detta och i MSB:s regleringsbrev benämns det som tillsyn.

MSB saknar emellertid ett lagfäst tillsynsansvar och därmed saknas det rättsliga möjligheter att påverka verksamheten och förebygga brister i utförandet. MSB:s ”tillsyn” är snarare statens kontroll av att SOS Alarm uppfyller sina förpliktelser enligt alarmeringsavtalet än tillsyn i den statliga bemärkelsen.

Riksrevisionen menar att SOS Alarms verksamhet omfattar förvaltning av samhällsviktig infrastruktur och därför bör vara föremål för statlig tillsyn på samma sätt som myndigheter följs upp. Tillsynen skulle kunna omfatta årliga återrapporteringskrav, i förekommande fall med rapporteringsuppdrag för specifika områden. Dessutom skulle regeringen kunna besluta om granskningar av olika områden och verksamheter.

SOS Alarm ansvarar för samhällsviktig infrastruktur och utför myndighetsuppgifter

Alarmeringsverksamheten består av en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har ansvaret för genom tekniska och administrativa system och genom de nödvändiga kontakterna som måste finnas till bland annat sjukvård, polis, räddningstjänst.

Alarmeringsverksamheten är direkt nödvändig för att det allmänna kan genomföra sin skyldighet att ansvara för räddningsinsatser. Alarmeringsverksamheten omfattar därför områden som är mer vittgående än för en klart kommersiell verksamhet.

Att aktiebolagsformen valts för SOS Alarms verksamhet är motiverat för att det ger en möjlighet till samverkan mellan offentliga huvudmän för räddningsinsatser, såsom stat, kommuner och landsting. Kommuner och landsting kan genom ett delägarskap få möjlighet att kontrollera och påverka alarmeringsverksamheten inom ramen för sitt huvudmannaskap för räddningsinsatser. När huvudmän i konkurrens med SOS Alarm överväger och faktiskt inrättar larmcentraler parallellt med SOS Alarm kan syftet med huvudmannaskapet förfelas.

Användningen av aktiebolagsformen för dock med sig konsekvenser när det gäller det offentligas övergripande huvudmannaskap för alarmeringsverksamheten med en samhällsviktig infrastruktur.

Ändamålet med aktiebolag är att driva kommersiell verksamhet i vinstsyfte och lämna utdelning till aktieägarna. Aktiebolag är särskilt lämplig när det är angeläget att en verksamhet bedrivs affärsmässigt, effektivt och att ägaren/ägarna vill begränsa det personliga ansvaret. Staten och andra offentliga huvudmännen som ansvarar för vården och räddningstjänsten har emellertid fullt ansvar för räddningsinsatser medan ansvaret för själva alarmeringsverksamheten paradoxalt begränsats genom driftsformen och dess utformning.

Statens ansvarstagande är inte heltäckande och förutsättningarna för effektiv styrning saknas bland annat genom att SOS Alarm inte är föremål för tillsyn trots att bolaget äger en samhällsviktig infrastruktur och inom ramen för detta utför myndighetsliknande uppgifter.

Riksrevisionen bedömer att valet av driftsform och dess utformning behöver utredas så att uppdraget och funktionaliteten i verksamheten är i fokus.

Regeringens rapportering till riksdagen kan bli bättre

Åren 2010 till 2014 var beskrivningarna om SOS Alarm i budgetpropositionerna mycket lika till sitt innehåll. Det saknas information om omständigheter i bolagets omvärld och aktuell statistik om antalet anrop. I budgetpropositionen för år 2015 är rapporteringen till viss del förändrad och regeringen lyfter fram SOS Alarms bidrag till samhällets förmåga inom området skydd mot olyckor och krisberedskap. Skrivningen tar upp att bolaget numera har ett bredare ansvar än att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och att tillkalla eller sätta nödställda i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst och ambulans.

Riksrevisionen bedömer att viktig information inte har lämnats till riksdagen, till exempel när några landsting valde att handla upp en annan aktör än SOS Alarm för prioritering, alarmering och dirigering av ambulanser.

Den årliga skrivelsen till riksdagen om statliga företag har utgångspunkten att staten är delägare av SOS Alarm, vilket innebär en tyngdpunkt på bolagens ekonomiska ställning och uppfyllelse av ekonomiska mål. Skrivelsen lyfter inte fram problem kring samhällets alarmering, vilket skrivelsen inte heller har som syfte. Eventuella problem kring samhällets alarmering måste därmed rapporteras på annat sätt.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra förutsättningarna för alarmeringsverksamheten genom att

- Utredda möjligheter för lagstiftning eller andra åtgärder för att förbättra registreringen av belägenhetsadresser.
- Tydliggöra vem som har tillsynsansvar för efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.
- Initierar ett arbete för att ta fram en teknisk lösning som möjliggör elektronisk delning av information mellan de statliga aktörerna i larmkedjan.
- Säkerställa att larmkedjans funktionalitet hålls samman. När parallella aktörer inom prioritering, alarmering och dirigerings av ambulanser är verksamma är det viktigt att det finns reglering och tillsyn på plats i syfte att minimera riskerna för nödställda.
- Utredda och skyndsamt införa reglering för att minimera antalet okynnessamtal.
- Överväga ett samlat tillsynsansvar för hela alarmeringsverksamheten.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra styrningen och rapporteringen av alarmeringsverksamheten och SOS Alarm genom att

- Uppdatera och förtydliga alarmeringsavtalet i syfte att klarlägga vad det innebär att kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett *tillförlitligt* sätt och vad en *normal* situation för bolaget är.
- Klargöra rättsläget i de av SOS Alarm framförda frågorna.
- Med utgångspunkt i att alarmeringsverksamheten innehåller samhällsviktig infrastruktur låta utreda vilken driftsform som är lämpligast.
- Utveckla beskrivningen av SOS Alarm till riksdagen med avseende på bolagets roll som ansvarig för samhällsviktig infrastruktur, viktiga händelser i bolagets omvärld och förutsättningar av betydelse för samhällets alarmering.

Riksrevisionen rekommenderar SOS Alarm Sverige AB att

- Fortsätta arbetet med relationerna till landstingen så att det stärker förutsättningarna för en väl fungerande alarmeringstjänst.
- I arbetet med framtagandet av en ny teknikplattform också beakta interoperabiliteten med andra aktörer i larmkedjan.
- Se till så att bolaget hanterar de risker som följer av ingångna avtal.

1 Inledning

Larmbehandling är en verksamhet som innebär en samverkan mellan olika aktörer, till exempel 112-mottagare, polis, räddningstjänst och ambulansdirigenter. Alarmeringsverksamheten består av en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har huvudansvaret för genom tekniska och administrativa system och genom de nödvändiga kontakterna som måste finnas med bland annat polis, sjukvård och räddningstjänst. Samverkan mellan de olika inblandade aktörerna behöver fungera smidigt, skyndsamt och säkert. Detta innefattar en larmkedja där den hjälpsökande inte ska behöva framföra sitt ärende flera gånger och där information kan delas på ett effektivt sätt mellan aktörerna i larmkedjan. En samordnad alarmeringskedja innebär därmed att larmbehandlingen är så effektiv som möjligt och att den nödställda får den hjälp han eller hon behöver.

Riksrevisionen har granskat statens styrning av SOS Alarm Sverige AB (i fortsättningen SOS Alarm), förutsättningar för alarmeringstjänsten och SOS Alarms bedrivna verksamhet.

Riksrevisionens granskning visar att det finns risker med att larmkedjan inte fungerar effektivt och inte är samordnad, vilket påverkar samhällets förmåga att hjälpa nödställda, rädda egendom och att hantera krissituationer.

1.1 Staten har flera roller i alarmeringsverksamheten

Staten har flera olika roller inom alarmeringsverksamheten. Statens övergripande roll för att styra alarmeringsverksamheten är att utfärda lagar och förordningar. Regeringen styr SOS Alarm genom Justitiedepartementet, som ansvarar för alarmeringsavtalet (se bilaga 1) och Näringsdepartementet, som ansvarar för regeringens ägarstyrning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kontrollerar årligen SOS Alarms arbete enligt alarmeringsavtalet och rapporterar till Regeringskansliet. Andra aktörer inom alarmeringsverksamheten är landstingen, kommunerna och statliga räddningsorgan. De ansvarar för att organisera och genomföra ambulanssjukvård och för insatser av kommunal och statlig räddningstjänst.

1.2 Motiv till granskning

Samhällets alarmering är en komplex verksamhet som är beroende av en samverkan mellan flera olika aktörer och en fungerande teknik. Den omfattas också av ett omfattande regelverk.

Samhällets alarmering står inför flera förändringar, framför allt med hänsyn till utvecklingen inom den prehospitäl vård och förekomsten av parallella larmcentraler vid sidan av SOS Alarm. År 2013 lämnades ett betänkande om samhällets framtida alarmering som emellertid inte har resulterat i något förslag till riksdagen. I dagsläget planeras det för ytterligare en statlig utredning om alarmeringens organisering.

Riksrevisionens uppfattning är att det finns brister och problem med samhällets alarmering som bör åtgärdas, men att dessa brister har stått i skymundan på grund av de övriga förändringar som sker inom området. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att ge ett kompletterande kunskapsunderlag till det som redan finns och att uppmärksamma riksdagen på problem och utmaningar för samhällets alarmering som bör beaktas oavsett hur den framtida alarmeringen kommer att organiseras.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att undersöka om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering och SOS Alarm samt att granska om SOS Alarm har en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet. Granskningen utgår från följande fem revisionsfrågor:

1. Finns det brister i förutsättningarna för att bedriva en snabb, säker och trygg alarmering?
2. Har SOS Alarms verksamhet varit kundanpassad?
3. Har SOS Alarm arbetat långsiktigt?
4. Har regeringens styrning av SOS Alarm varit tydlig?
5. Har regeringens rapportering till riksdagen om SOS Alarm varit rättvisande och tillräcklig?

1.4 Avgränsningar

Granskningen har omfattat samhällets alarmering, SOS Alarm och regeringens styrning av dessa. Med samhällets alarmering avses funktionaliteten av nödnumret 112 och en samordnad alarmeringskedja. Granskningen av SOS Alarm avser bolagets verksamhet och vad den kan få för påverkan på hanteringen av nödnumret 112. Det leder till ett antal avgränsningar.

Granskningen behandlar därmed inte till exempel SOS Alarms hantering av informationsnumret 113 13, VMA (Viktigt Meddelande till Allmänheten) och så vidare. Riksrevisionen har också avgränsat bort SOS Alarms arbete med frågor som rör hållbart företagande och CSR-frågor (Corporate Social Responsibility) som styrs av ägarenheten på Näringsdepartementet.

Riksrevisionen har inte heller undersökt hur befogat det är att ha sjuksköterskor på SOS-centralerna för bedömning av hälso- och sjukvårdsärenden. Bakgrunden till att det finns sjuksköterskor på SOS-centralerna är att det är krav som började ställas av flertalet landsting under 2000-talet. Landstingen ville att bedömning och prioritering av vårdärenden skulle skötas av utbildade sjuksköterskor och inte av 112-mottagare som ett led i utvecklingsarbetet inom den prehospitla sjukvården.

Slutligen har granskningen inte omfattat Teckal-kriterierna. Teckal-kriterierna kan till exempel vara aktuella för landstingens upphandling av prioritering, alarmering och dirigering av ambulanser och innebära att det är ingen skyldighet att handla upp verksamheten.

1.5 Utgångspunkter för granskningen

Granskningens utgångspunkter baseras i första hand på vad som rimligen bör krävas av samhällets alarmering med hänsyn till att den är viktig för samhället och i sig omfattar central infrastruktur som SOS Alarm ansvarar för. De flesta av dessa utgångspunkter är även kopplade till riksdagens uttalanden om statlig verksamhet och samhällets alarmering.

År 1972 betonade riksdagen att den anropande skulle komma i direkt kontakt med en SOS-central. Den hjälpsökande skulle inte längre behöva framföra samma uppgifter till både SOS-centralen och hjälporganet, det vill säga betydelsen av en samordnad alarmeringskedja betonades.¹ Att alarmeringskedjan är samordnad lyfts också fram i 2015 års budgetproposition.² En samordnad larmkedja skapar i sin tur förutsättningar för en snabb, säker och trygg hantering av nödanrop.

Samhällets alarmering är en viktig funktion som också är komplex med avseende på att den omfattar många regleringar, aktörer och system. En komplicerande faktor är att det också finns möjlighet till konkurrens inom prioritering, alarmering och dirigering av ambulanser. Att tillsyn sker av dessa är en viktig förutsättning. I utformningen av tillsynen bedömer Riksrevisionen

¹ Prop. 1972:129; bet. 1972: TU20, rskr. 1972:329.

² Prop. 2014/15:1, bet. 2014/15: FöU6, rskr. 2014/15:104.

att de erfarenheter som hittills funnits när konkurrensutsättning har skett behöver tillvaratas. I den så kallade regelutredningen gjordes exempelvis vissa iakttagelser med avseende på tillsyn som är relevanta i sammanhanget nämligen att reglerande institutioner ofta inte har utvecklats i samma takt som konkurrensutsättningen och förändringen av statens roll. Det har förekommit att tillsyn eller reglering har försummats trots förekomsten av monopolföretag.³

Kommuner och landsting har vid sidan av staten uppgifter ansvar för räddningsinsatser. Det är en utgångspunkt för Riksrevisionen att regeringen borde tillvarata erfarenheter och lösningar som använts i andra fall där kommuners och landstings behov behöver beaktas och vilka lösningar som då valts. När apoteksomregleringen förbereddes var en fråga som beaktades vilken aktör på den omreglerade marknaden som skulle tillhandahålla grundläggande information, uppgifter och statistik till sjukvårdshuvudmän och berörda myndigheter. En utgångspunkt för dessa diskussioner var just att det skulle finnas en reglering som gav bland annat landsting tillgång till samma information efter omregleringen som innan.⁴

Budgetlagen innehåller grundläggande krav om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet.⁵ Riksdagen har uttalat att hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens styrning och genomförande av statens verksamhet. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägande ska aktivt följa företagets utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.⁶ Inom alarmeringen har aktiebolagsformen valts för att besvara 112-anrop. Det är en utgångspunkt för Riksrevisionen att i valet av verksamhetsform och utformningen av verksamhetsformen behöver regeringen beakta de erfarenheter som finns. Den så kallade regelutredningen diskuterade att statliga verksamheter kan ha en målfunktion som skiljer sig från privat kommersiell verksamhet. Det kan därför behöva övervägas om det alltid är lämpligt att ha mål som aktieägarvärde i statliga bolags målfunktion när ägandet har andra syften än finansiella.⁷

SOS Alarm ska ha en hög grad av kundanpassning i sin verksamhet. Riksdagen beslutade 1993 att bolagets ekonomiska handlingsutrymme skulle avgöras

³ SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, s. 33,36.

⁴ SOU 2008:4, *Omreglering av apoteksmarknaden*, s. 323.

⁵ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Bestämmelsen motsvarar regleringen i 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (författningskommentar i prop. 2010/11:40 s. 137).

⁶ Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten* s. 21, bet. 1996/97: KU3, rskr. 1996/97:27.

⁷ SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, s. 39.

efter affärsmässiga förhandlingar, vilket bland annat skulle ge kunderna bättre möjligheter att påverka servicenivån och innehållet i SOS Alarms tjänster.⁸

I alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm framgår att bolaget ska medverka till att ta till vara erfarenheter, identifiera långsiktiga utvecklingsfrågor och arbeta tillsammans med omvärlden. SOS Alarm ska utveckla SOS tjänsten i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter.⁹

Sammanfattningsvis är utgångspunkterna att

- nödanrop bör hanteras snabbt, säkert och tryggt
- larmkedjan är samordnad
- teknik för kommunikation och positionering fungerar ändamålsenligt
- verksamheten anpassas till förändringar i omvärlden
- det finns en lagfäst tillsyn av verksamheten
- SOS Alarm arbetar kundanpassat och långsiktigt
- regeringens styrning är tydlig och att regeringen hushållar med statens medel
- regeringens rapportering till riksdagen om samhällets alarmering är rättvisande och tillräcklig.

1.6 Genomförande

En metod som har använts i granskningen är intervjuer med ledande befattningshavare i bolaget, samtliga styrelseledamöter, Regeringskansliet, landsting och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Riksrevisionen har också studerat bolagsinternt material och riksdagstryck. Juridisk expertis har analyserat alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm. Slutligen har landstingen besvarat en enkät för att Riksrevisionen ville få en uppfattning vad landstingen tycker om SOS Alarm. (Landstingen är den kundgrupp som ansvarar för flest räddningsinsatser efter ett nödanrop). Riksrevisionen har också beaktat iakttagelser från Riksrevisionens granskning av statens insatser inom ambulansverksamheten¹⁰ och från Alarmeringstjänstutredningen¹¹.

De aktörer som omfattas av granskningen är Försvarsdepartementet (tidigare ansvarigt departement för alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm), Justitiedepartementet (nuvarande ansvarigt departement för alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm) och SOS Alarm.

⁸ Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94: TU38, rskr. 1993/94: 443.

⁹ Alarmeringsavtalet

¹⁰ *Statens insatser inom ambulansverksamheten* (RiR 2012:20).

¹¹ SOU 2013:33 *En myndighet för alarmering*.

2 Bakgrundsbeskrivning

I detta kapitel beskriver Riksrevisionen hur SOS Alarm och samhällets alarmering är organiserat, reglerat och fungerar i syfte att ge en bakgrundsbeskrivning. Vidare redogörs för några tidigare utredningar inom området.

2.1 Samhällets alarmering och SOS Alarm

Följande avsnitt beskriver SOS Alarm, dess organisering och ekonomi samt alarmeringstjänsten.

2.1.1 Nödnumret och SOS Alarms historia

Det gemensamma nödnumret har en lång historik i Sverige. Redan 1956 utvecklades 90 000 som ett enhetligt och gemensamt nödnummer. SOS-centralerna sköttes av kommunerna medan ambulans, räddningstjänst och polis tillhörde olika SOS-centraler.¹²

År 1972 beslutade riksdagen att SOS Alarmering Aktiebolag (SOS Alarmering) skulle bildas av staten, landstingen och kommunerna. Bolaget skulle organiseras som ett dotterbolag till dåvarande Televerket som därmed också stod för statens finansieringsansvar.¹³ Bildandet av SOS Alarmering innebar att den hjälpsökande kunde komma i kontakt med *en* SOS-central och därmed inte behövde framföra samma uppgifter till både SOS-central och hjälporgan. Detta innebar även att problemen med att hjälpsökande avslutar samtalet i förtid skulle minska. SOS Alarmering fick följande uppgifter:

- ”ta emot och utlösa larm till brandkår, ambulans och jourhavande sjukvårdspersonal,
- övervaka statliga och kommunala kontrollutrustningar och vid behov tillkalla jourpersonal,
- vidarekoppla SOS-samtal till sådan hjälpinsats, för vilken fullständig larmbehandling ej lämpligen bör ske inom alarmeringscentralen,
- fungera som sambandscentral för hjälpstyrkor då det behövs samt,

¹² Prop. 1956:1, bet. 1956: SU9, rskr. 1956:155.

¹³ Prop. 1972:129, bet. 1972: TU20, rskr. 1972:329.

- i mån av kapacitet ta emot och behandla larmbesked från privata kontrollanläggningar och åta sig andra uppdrag som faller inom verksamhetsområdet.”

Detta är uppgifter som bolaget som fortfarande utför och utöver detta har det har tillkommit nya uppgifter.

I samband med bolagiseringen av Televerket våren 1993 beslutade riksdagen att statens aktier skulle förvaltas direkt av regeringen¹⁴ och då genomfördes också en översyn av bolaget. Den viktigaste förändringen var att bolagets ekonomiska handlingsutrymme skulle avgöras efter affärsmässiga förhandlingar mellan bolaget och dess kunder. Detta ansågs ge kunderna bättre möjligheter att påverka servicenivån och innehållet på leveranserna från SOS Alarm. Riksdagen bedömde att bolaget därmed skulle kunna utveckla de tjänster som kunderna har störst behov av. SOS Alarmering skulle dessutom få vidare möjlighet att fungera som andra företag och behålla överskott i rörelsen, något som den tidigare ordningen inte medgav. Det skulle skapa förutsättningar för en sund ekonomisk och finansiell utveckling av bolaget. Dessutom skulle ägarna få en tillfredsställande ekonomisk avkastning på den förmögenhetsmassa som verksamheten förvaltade.¹⁵ År 1994 bytte bolaget namn till SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm).

Europas påverkan på SOS Alarm

Sverige införde 1996 det europeiska larmnummer 112 som Europeiska gemenskapen beslutat om 1991.¹⁶ Bakgrunden var att medlemsstaterna hade olika nödnummer, vilket kunde medföra problem i en nödsituation. En annan faktor var det ökande resandet inom Europeiska gemenskapen. Med ett gemensamt nödnummer skulle medborgare i en nöd- eller katastrofsituation enkelt kunna anropa respektive lands nationella larmtjänster.

Europeiska gemenskapen har senare också beslutat om EU-direktiv (2002/22/EG) om samhällsomfattande tjänster¹⁷, senast ändrad genom direktiv (2009/136/EG)¹⁸, som definierar begreppet *tillhandahållande av*

¹⁴ Prop. 1993/94, bet. 1993/94: TU 38, rskr. 1993/94:432.

¹⁵ Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94: TU38, rskr. 1993/94: 443.

¹⁶ Rådet beslut av den 29 juli 1991 om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer (91/396/EEG).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/22/EG) av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/136/EG) av den 25 november 2009 om ändring av direktiv (2002/22/EG) om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentlagstiftningen.

samhällsomfattande tjänster som ett minimiutbud av tjänster av väl definierad kvalitet som är tillgängliga för samtliga slutanvändare till ett överkomligt pris med hänsyn till de speciella nationella förhållandena och utan att konkurrensen snedvrids (artikel 1).

Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska se till att samtliga slutanvändare av en elektronisk kommunikationstjänst för uppringning av nationella samtal till ett eller flera nummer inom en nationell nummerplan ges tillgång till larmtjänster. Samtliga slutanvändare ska kunna ringa larmtjänster *avgiftsfritt* och utan att behöva använda sig av något betalningsmedel genom att använda det gemensamma europeiska larmnumret 112 och eventuella nationella larmnummer som specificerats av medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska se till att tillträde för slutanvändare med funktionshinder till larmtjänster är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra slutanvändare. Medlemsstaterna ska se till att berörda företag tillhandahåller information om varifrån samtalet kommer avgiftsfritt för den myndighet som handhar larmsamtal. Vidare anges att de behöriga regleringsmyndigheterna ska fastställa kriterier för korrekthet och tillförlitlighet när det gäller information om varifrån samtalet kommer (artikel 26).

2.1.2 SOS Alarm i korthet

Ägarförhållande i SOS Alarm regleras av ett konsortialavtal mellan staten och SKL Företag AB, som vardera äger 50 procent av bolaget. Enligt avtalet utser ägarna vardera ett visst antal styrelseledamöter. SOS Alarms styrelse har nio ledamöter och två personalrepresentanter. Staten och SKL Företag AB har utsett fyra ledamöter vardera, medan styrelsens ordförande utses gemensamt.¹⁹

Bolagsordningen

SOS Alarm ska enligt bolagsordningen "samordna och utöva det allmännas alarmeringsfunktioner, ävensom att mot ersättning tillhandahålla alarmerings-, larm och övervakningstjänster samt bedriva annan därmed förenlig verksamhet."²⁰

Ekonomi och organisation

SOS Alarm får sina intäkter från i huvudsak fyra affärsområden. (1) Staten ger ersättning för "SOS-tjänsten" vilken innebär att SOS Alarm svarar på nödnumret 112 och vidareförmedlar nödanropet till rätt mottagare. SOS-tjänsten regleras genom alarmeringsavtalet. (2) Landstingen ersätter SOS Alarm för prioritering, alarmering och dirigering av ambulans, medan (3)

¹⁹ <http://www.sosalarm.se/Om-oss/Organisation/Styrelse/>.

²⁰ Bolagsordning för SOS Alarm Sverige AB org. nr 556159-5819, antagen 23 april 2014.

kommunerna ger ersättning till SOS Alarm för alarmering av kommunal räddningstjänst. Ersättningen från landstingen och kommunerna fastställs i förhandling och framgår av avtal med respektive landsting och kommun. Förutom staten, landstingen och kommunerna får SOS Alarm även intäkter från bolagets (4) verksamhet inom säkerhet och jourtele. Detta affärsområde agerar på den privata marknaden och SOS Alarms kunder är till 70 procent offentliga aktörer, exempelvis brand- och inbrottslarm på skolor.

År 2014 fick SOS Alarm 238 miljoner kronor i ersättning från staten, 264 miljoner kronor i ersättning från landstingen och 121 miljoner kronor i ersättning från kommunerna. Den största intäktskällan var säkerhet och jourtele som stod för 275 miljoner kronor, se tabell 1.

Tabell 1 Intäktsströmmar, 2014

Affärsområde	Miljoner kronor
Säkerhet och jourtele	275
Alarmering och dirigerings av ambulanser åt landstingen	264
Räddningstjänst åt kommuner	121
Ersättning från staten för 112 och krisberedsskap	238
Totalt	898

Källa: SOS Alarm.

Mellan åren 2006 och 2014 har statens ersättning för SOS-tjänsten varit i stort sett oförändrad och legat på mellan 174 till 180 miljoner kronor.²¹ Emellanåt har regeringen lämnat ersättningar för ytterligare uppdrag, till exempel att inrätta informationsnumret 113 13 (14 miljoner kronor) och en SMS-tjänst för döva (1,6 miljoner kronor). Nytt för år 2013 var att inrätta ett SMS-baserat varningssystem för att skicka viktiga meddelanden till allmänheten (25 miljoner kronor) och att inrätta av ett särskilt journummer som används vid barns försvinnande²² (0,5 miljoner kronor).

Förutom de intäktsströmmar som listas i tabell 1 ovan, har SOS Alarm även intäkter i dotterbolaget YouCall Sverige AB. Bolaget ägs till 30 procent av Piteå kommun och till 70 procent av SOS Alarm. År 2014 uppgick SOS Alarms del av

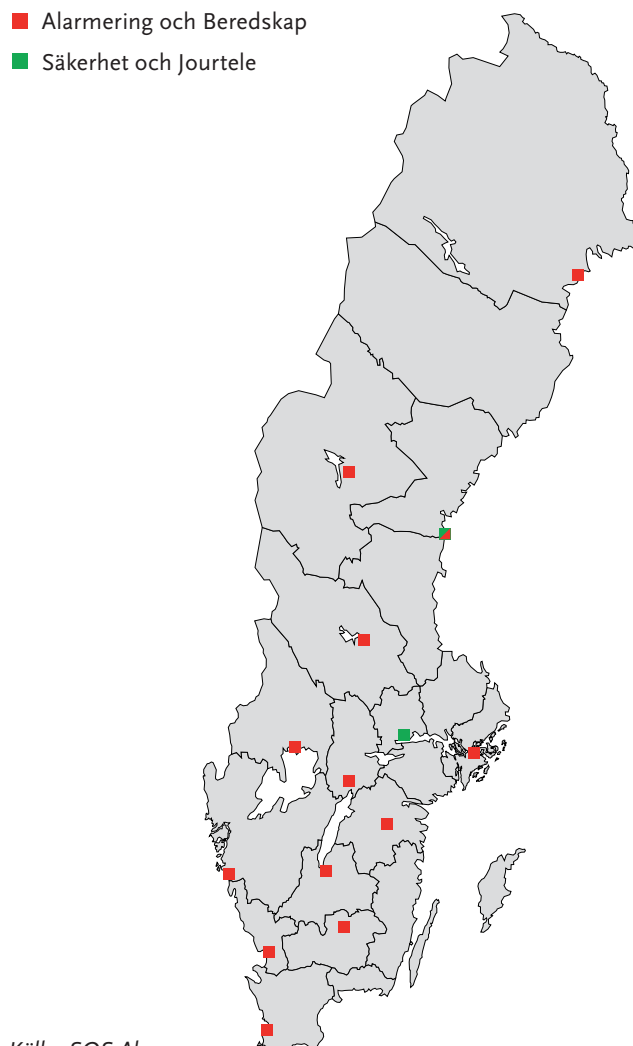
²¹ Näringsdepartementet (2006). Protokoll vid regeringssammanträde 2006-06-21, Dnr. N2006/4161/ITFoU. Försvarsdepartementet (2008). Protokoll vid regeringssammanträde 2008-11-20. Dnr. Fö2008/3431/SSK. Försvarsdepartementet (2012). Protokoll vid regeringssammanträde 2012-01-26. Dnr. Fö2012/155/SKK. Försvarsdepartementet (2013). Protokoll vid regeringssammanträde 2013-02-28. Dnr. Fö2013/468/SSK.

²² <http://www.sosalarm.se/Pressrum/Pressmeddelanden/Journummer-for-forsvunna-barn-infors-i-Sverige>.

intäkterna till cirka 20 miljoner kronor. YouCall bedriver callcenterverksamhet och arbetar även med informationsnumret 113 13.²³

SOS Alarm har 15 larmcentraler på 14 orter, varav två centraler, en i Västerås och en i Sundsvall, arbetar bara med säkerhet och jourteletjänster.

Figur 1 Larmcentraler i Sverige



Källa: SOS Alarm.

SOS Alarm har haft en positiv omsättningsutveckling under de senaste sex åren då omsättningen har ökat med drygt 100 miljoner kronor. Däremot har resultatet gått från positivt till en negativ 2012 och ett noll-resultat 2013 för att vara positivt igen 2014 (se tabell 2).

²³ SOS Alarm årsredovisning 2013.

SOS Alarm upprättar årligen en transparensredovisning²⁴ som granskas av bolagets revisorer. Redovisningen är en särredovisning av 112-tjänsten eftersom den är konkurrensskyddad. Det framkommer i rapporteringen att de senaste nio åren har 112-tjänsten saknat kostnadstäckning på motsvarande –97,5 miljoner kronor.²⁵

Tabell 2 Finansiell översikt 2008–2014, miljoner kronor

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nettoomsättning	761	808	822	838	854	869	953
Resultat	12	16	4	10	–15	0	38

Källa: SOS Alarms årsberättelser 2008–2014.

Ägarnas avkastningskrav på SOS Alarm är 8 procent på eget kapital i snitt över en femårsperiod. Under perioden 2002 till 2011 delade bolaget ut sammanlagt ungefär 57 miljoner kronor till de två ägarna, vilket kan jämföras med 2013 års investeringar i teknik som var 28,4 miljoner.

Sedan 2011 har ägarna inte tagit ut någon utdelning på grund av bolagets ansträngda ekonomi. År 2014 valde ägarna att låta överskottet vara kvar i bolaget.

Personal

År 2014 hade SOS Alarm cirka 970 anställda (se tabell 3 nedan). SOS Alarms personal består främst av 112-mottagare och sjuksköterskor som arbetar med att besvara 112-anrop, göra en bedömning av hjälpbehovet, alarmera berörda resurser och dirigera ambulanser och kommunal räddningstjänst. De senaste fem åren har antalet anställda operatörer och sjuksköterskor varit cirka 580 personer, med ett undantag för 2013 då det fanns 541 operatörer och sjuksköterskor (se tabell 3). Under perioden har 44 112-mottagare slutat på grund av nedläggningar av SOS-centralerna i Uppsala, Eskilstuna, Gävle och Skellefteå. Cirka 90 av operatörerna arbetar på säkerhet- och jourtelecentralerna.

Nedläggningarna av centralerna i Uppsala och Eskilstuna skedde i samband med att en ny privat aktör inom alarmering och dirigering av ambulanser blev verksam inom berörda landsting. Den aktören är inte längre verksam inom prioritering och dirigering av ambulanser (se vidare avsnitt 3.3).

²⁴ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

²⁵ Särredovisning av 112-tjänsten – verksamhetsåren 2006–2014.

Tabell 3 Antalet anställda hos SOS Alarm per 2014-11-01.

Per	Sjuksköterskor	Operatörer	Totalt antal operatörer och sjuksköterskor	Övriga anställda inkl. dotterbolag	Totalt antal anställda
2010-11-01	76	504	580	371	951
2011-11-01	81	495	576	352	928
2012-11-01	85	486	571	398	969
2013-11-01	63	478	541	358	899
2014-11-01	48	530	578	391	969

Källa: SOS Alarm.

Utöver de som arbetar som sjuksköterskor eller som operatör arbetade 2014 cirka 390 personer med områden som personal, teknik, kommunikation och ledning (se tabell 3 ovan). 35 av dessa personer arbetade i dotterbolaget YouCall.

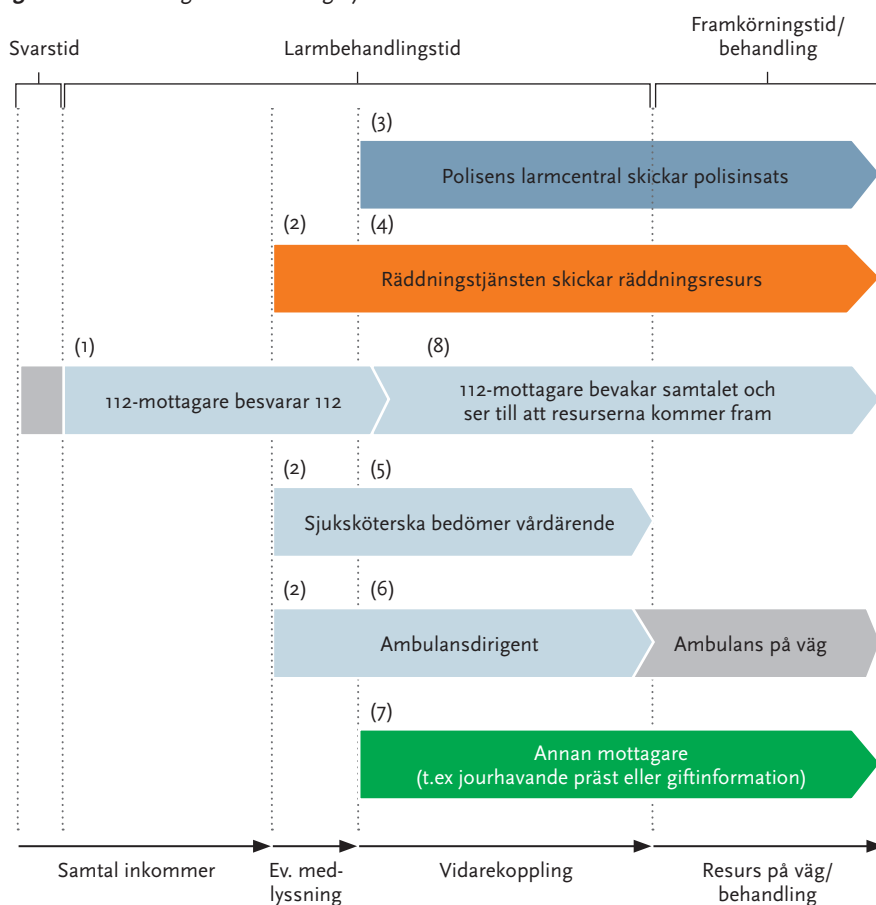
2.1.3 Larmbehandlingen av hjälpsökandes samtal

Genom 112-numret når den hjälpsökande bland annat kommunal och statlig räddningstjänst, ambulans och polis.²⁶

Grundmodellen för larmbehandlingen är:

1. 112-mottagaren tar emot ett inkommande samtal på nödnumret 112 och genomför en intervju med den person som larmat för att identifiera situationen (se punkt 1 i figur 2). 112-mottagaren ställer frågor om vad som hänt, var händelsen har inträffat, vem som är drabbad samt tar kontaktuppgifter av den som ringer. Som stöd för intervjun finns beslutsstöd och riktlinjer i SOS-centralen. Vid exempelvis vårdärenden ställs frågor med syfte att identifiera livshotande symtom. Med hjälp av telefonnumret kan SOS Alarm identifiera var den hjälpsökande befinner sig. (Med hjälpsökande menas den som söker hjälp. Med nödställda menas den som behöver hjälp. Den hjälpsökande och den nödställda behöver således inte vara samma person.)
2. Så snart 112-mottagaren har kategoriserat händelsen kan det räddningsorgan som är ansvarigt för den aktuella typen av händelse kopplas in på medlyssning till intervjun (se punkterna 2 i figur 2).

²⁶ Enligt alarmeringsavtalet mellan SOS Alarm och staten ska nödnumret 112 användas för alarmering av: ambulans, flygambulans, jourhavande läkare, kommunal räddningstjänst, polisen, fjällräddningen, flyg- och sjöräddningen, miljöräddningstjänst till sjöss, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, socialjour, tullverket (narkotikatips), giftinformation, jourhavande präst och jourhavande läkare.

Figur 2 Beskrivning av alarmeringstjänsten


Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Anmärkning: Siffrorna i figuren hänvisar till en beskrivning i texten och illustrerar ej nödvändigtvis förloppet eller ordningen i larmkedjan.

- Om ärendet gäller ett polisärende kopplas samtalet över till polisens larmcentral (se punkt 3 i figur 2).
- Om ärendet gäller ett räddningsärende sker alarmering och dirigering av räddningsorganen beroende på det specifika avtal som finns med respektive kommun eller kommunalförbund. I de flesta fall sköter SOS Alarm hela alarmeringen. I andra fall sköter räddningstjänsten själv alarmeringen sedan intervjun är gjord av SOS Alarm (se punkt 4 i figur 2).²⁷

²⁷ <https://www.sosalarm.se/Vara-tjanster/Raddning/Raddningsatgorning/>

5. Om ärendet gäller ett vårdärende kan 112-mottagaren besluta om alarmering av resurs, eller vidarekoppla samtalet till en sjuksköterska som bedömer om en ambulans eller annan resurs (exempelvis läkarbil) ska skickas ut och vilken prioritet denna resurs ska ha (se punkt 5 i figur 2).
6. Vid vårdärenden är det en ambulansdirigent i SOS-centralen som alarmerar ambulans. Ambulansdirigentens uppgift är att se till att ambulansresurserna används på bästa sätt, så att den ambulans som är mest lämplig skickas till den nödställda (se punkt 6).
7. Vid övriga typer av ärenden, exempelvis jourhavande präst, narkotikatips eller giftinformation, kopplar 112-mottagaren samtalet vidare till rätt hjälpresurs (se punkt 7 i figur 2).
8. När alarmering av polis, räddningstjänst, ambulans eller annan hjälpresurs är genomförd, är 112-mottagarens uppgift slutförd och 112-mottagaren kopplas bort från samtalet. I vissa fall kan 112-mottagaren vara kvar i samtalet och bevaka att resurserna kommer fram, exempelvis om det är svårt att lokalisera den nödställda. 112-mottagaren kan också vara kvar i samtalet vid samverkanslarm, det vill säga när alarmering av flera olika resurser sker (se punkt 8 i figur 2).

Figur 2 ovan illustrerar att larmkedjan är beroende av en fungerande samverkan mellan flera aktörer och att 112-mottagaren har en nyckelroll i infrastrukturen av alarmeringsverksamheten. Huvudprincipen är att en 112-mottagare tar emot nödanropet och håller i hela larmbehandlingen, så att den hjälpsökande inte ska behöva framföra sitt ärende flera gånger eller bli överkopplad mellan flera operatörer. 112-mottagarens nyckelroll blir än tydligare i ett samverkanslarm, det vill säga när det sker en alarmering av exempelvis både polis, ambulans och räddningstjänst. Larmbehandling är en verksamhet som innebär en medverkan av flera olika aktörer och ställer krav på tekniken för att det ska vara möjligt att kommunicera.

Figuren illustrerar även att larmkedjan kan delas in i olika tidsintervaller: svarstid, larmbehandlingstid och framkörningstid.²⁸ Svarstiden är den tid det tar från att den hjälpsökande ringer 112 till dess att en 112-mottagare svarar. Larmbehandlingstiden är den tid det tar från att anropet besvaras till dess att en insats, till exempel en ambulans, är på väg. Framkörningstiden är den tid det tar för insatsen (exempelvis ambulansen) att komma fram till den nödställda. Svarstiden regleras i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm. Avtalet reglerar däremot inte hur lång larmbehandlingstiden eller framkörningstiden bör vara. Detta är tider som landstingen kan reglera i sina planer för ambulanssjukvård.

²⁸ Se även *Statens insatser inom ambulansverksamheten* (RIR 2012:20) för en ytterligare diskussion om olika tidsintervaller.

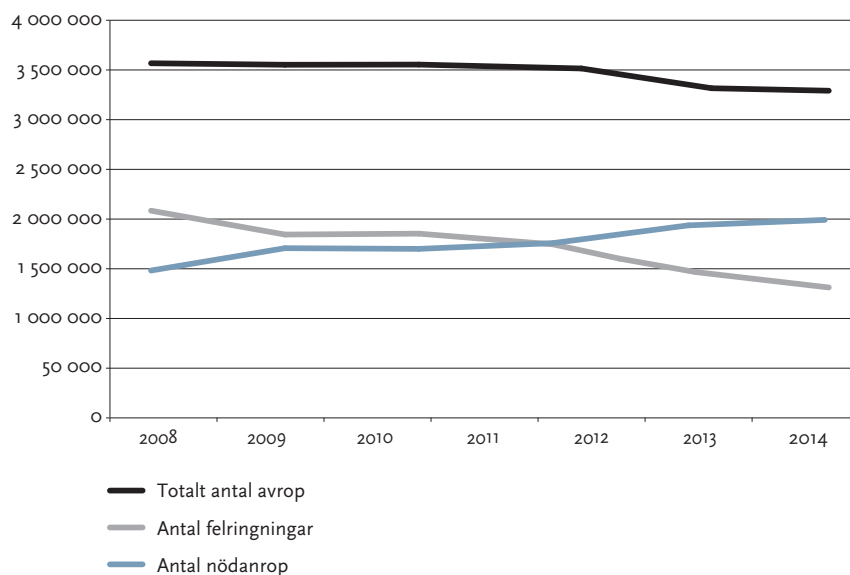
I Riksrevisionens granskning av ambulansverksamheten 2012 konstaterades att tiderna i larmkedjan blev allt längre och att det fanns variationer i tillgängligheten till hjälpinsatser i landet. Då rekommenderade Riksrevisionen att Socialstyrelsen skulle använda sin föreskriftsrätt för att skapa en enhetlighet i landet med tydligare krav på tillgänglighet och utförande av ambulanssjukvården.

Som tidigare nämnts ersätter staten SOS Alarm för att svara på nödnumret 112 och att genomföra eventuell vidarekoppling. Landstingen betalar för SOS Alarms behandling av vårdärenden och dirigering av ambulans. Denna del av larmbehandlingen kan skilja sig mellan landsting, beroende på avtalen mellan landstingen och SOS Alarm. Kommunerna betalar för behandling av räddningsärenden, där behandlingen också kan skilja sig åt beroende avtalet mellan den enskilda kommunen och SOS Alarm. Det innebär att rutiner och handhavande i larmkedjan kan skilja sig åt i landet.

2.1.4 Samtalens karaktär

År 2014 var antalet anrop till 112 knappt 3,3 miljoner varav 2 miljoner var faktiska nödanrop. Trenden är att både antalet anrop och andelen faktiska nödanrop ökar, medan de felaktiga sjunker. De felaktiga nödanropen är ändå betydande och uppgår till 40,8 procent, eller drygt 1,3 miljoner anrop 2014 (se figur 3).

Figur 3 Besvarade anrop 2008–2014



Källa: SOS Alarm.

Tabell 4 på nästa sida redovisar antalet hanterade 112-anrop under åren 2008 till och med 2014. Tabellen redovisar alltså antalet hanterade anrop, men det totala antalet inkommande 112-anrop är högre eftersom alla inte hinner besvaras. En stor andel av dessa anrop varar någon eller några sekunder innan den som ringer lägger på och det är troligtvis felringningar. Sedan 2009 för SOS Alarm statistik även för antalet anrop som gäller ett redan pågående ärende, det vill säga att flera ringer in om samma ärende, till exempel om en trafikolycka eller bilbrand.

Den övre delen av tabellen redovisar antalet anrop fördelade på vård, räddning, polis, och jourhavande präst. Tabellen visar att flest anrop sker för vårdärenden följt av polisärenden. Antalet ärenden som kopplas till jourhavande präst är ungefär lika många som antalet ärenden till räddningstjänsten. Tabellen visar även att ett stort antal samtal avser redan pågående ärenden.

Den undre delen av tabellen redovisar antalet felaktiga anrop. De felaktiga anropen inkluderar så kallade Anummerlösa anrop, där det saknas uppgift om vem som innehar telefonabonnemanget. Anrop utan A-nummer är ofta från mobiltelefoner utan SIM-kort eftersom det är möjligt att ringa 112 utan ett SIM-kort. I regel är dessa SIM-kortlösa anrop okynnesanrop, till exempel för att testa en stulen telefon.

Ett tyst anrop är när det ringer hos SOS Alarm men det finns ingen som säger något. Den största delen av denna typ av anrop är från en mobiltelefon som ligger i en väska eller ficka och där nödnumret slagits av en slump, eftersom 112 kan ringas även om knapplåset är påslaget. De smarta telefonernas touchdisplay kan dock inte på samma sätt slå 112.²⁹

Ett okynnessamtal är ett anrop där den som ringer vet att den har ringt till 112, men där syftet med samtalet är oseriöst. Att hantera okynnessamtal kan vara påfrestande för en 112-mottagare eftersom han eller hon måste hålla sig skärpt för att urskilja riktiga nödanrop från felaktiga. Andelen okynnessamtal har minskat, men utgör dock fortfarande en omfattande andel av hanterade anrop.

²⁹ SOS Alarm (2014) 112 i Sverige. Verksamhetsrapport för 2013.

Tabell 4 Utvecklingen av antalet hanterade anrop till 112

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vård	613 464	658 414	654 944	727 850	824 668	851 471	871 519
Räddning	91 029	92 820	93 863	91 132	94 746	102 449	106 286
Polis	613 970	618 670	616 913	610 213	600 647	617 173	660 856
Jourhavande präst	68 109	80 821	88 965	95 298	103 946	103 815	111 712
Nytt samtal om redan pågående ärende		174 240	175 125	189 110	192 199	238 185	228 980
Övriga vidarekopplingar	90 669	76 444	64 410	38 694	45 648	27 731	43 365
Antal nödanrop	1 477 241	1 701 409	1 694 220	1 752 297	1 861 854	1 940 824	2 022 718
A-nummerlösa anrop	426 142	464 030	562 488	528 627	499 914	390 310	330 075
Tysta anrop	746 329	698 271	658 367	640 820	578 938	464 813	464 312
Visste inte att de ringt 112	191 051	147 193	122 244	120 416	108 973	95 541	83 951
Okynnes-samtal	114 530	98 105	88 556	84 826	75 526	62 238	57 499
Övning/test	14 816	11 183	14 369	7 845	6 984	4 482	4 998
Hänvisat 114, 14 polis, ej akut	177 177	148 935	138 151	125 133	125 088	123 943	128 187
Övriga felringningar	406 948	270 188	262 685	232 299	197 964	193 814	183 248
Antal felringningar	2 076 993	1 837 905	1 846 860	1 739 966	1 593 387	1 335 141	1 252 270
Totalt antal anrop	3 554 234	3 539 314	3 541 080	3 492 263	3 455 241	3 275 965	3 274 988

Källa: SOS Alarm.

Medlyssning på en SOS-central

Riksrevisionens projektmedarbetare har varit på så kallad medlyssning på SOS Alarms central i Stockholm. Att vara på medlyssning innebär att man sitter tillsammans med en 112-mottagare och lyssnar på hur han eller hon behandlar inkommande 112-anrop. Att vara på medlyssning innebär en möjlighet att få en inblick i bolagets arbete och hur larmkedjan fungerar, men också en känsla för vad människor i samhället råkar ut för.

SOS-centralen i Stockholm ligger i närheten av Johannes kyrka i centrala Stockholm. I SOS-centralen sitter 112-mottagarna så att de har ögonkontakt med sjuksköterskorna och ambulansdirigenterna. Sjuksköterskorna gör medicinska bedömningar av samtal som vidarekopplas från 112-mottagaren och ambulansdirigenterna dirigerar ambulanser till platsen där den nödställda finns. 112-mottagarens arbetsplats består av ett bord med flera dataskärmar som används för exempelvis ärendehantering och kartpositionering.

När ett 112-anrop inkommer visas det på en av dataskärmarna och 112-mottagaren svarar "SOS 112 – vad har inträffat?" 112-mottagaren arbetar därefter med att skapa en klarhet i vad som har inträffat, vilken typ av hjälp som kan behövas, vem den nödställda är och var den nödställda befinner sig. Om den hjälpsökande ringer från en mobiltelefon visas en yta i form av en sektor eller cirkel på en karta på en av dataskärmarna och den hjälpsökande befinner sig oftast inom denna yta. Ytans storlek kan variera mycket beroende på hur tätt det är mellan mobilmasterna. För att säkerställa den hjälpsökandes position måste 112-mottagaren sedan ställa flera kontrollfrågor.

Den person som ringer kan vara både stressad, chockad och förvirrad, varför det är viktigt att 112-mottagaren behåller sitt lugn och samtidigt arbetar så effektivt som möjligt för att reda ut vad som har hänt och vilken åtgärd som är mest lämplig. Om ett samtal är påfrestande kan 112-mottagaren gå ifrån en stund för att samla sig.

Tidpunkten för medlyssningen var en onsdag från klockan 10 till klockan 14. Under dessa fyra timmar inkom en rad olika typer av anrop som krävde en insats av antingen ambulans, polis eller räddningstjänst. Ärendena var exempelvis en trafikolycka som kräver samverkanslarm (det vill säga samverkan mellan flera aktörer, i detta fall räddningstjänst, ambulans och polis), en allergisk reaktion och ett förvärrat sjukdomstillstånd. En återkommande typ av samtal kom från hemtjänsten eller från ett äldreboende, från en granne eller en nära anhörig, angående en äldre person i behov av vård.

Under den tid som vi var med på medlyssning fick vi även erfara flera felringningar, exempelvis barn som kommer åt knappen för nödanrop på mobiltelefonen, eller hantverkaren som har telefonen i fickan utan att ha

knapplåset på. Det kom även rena okynnessamtal av personer som ringer till 112 av den enda anledningen att de inte har något bättre för sig. Ett exempel på ett förekommande okynnessamtal är en person som under en normal vardag ringer cirka 150 gånger mellan klockan 07 och 15. Dessa typer av okynnessamtal tar upp 112-mottagarnas tid och försenar hanteringen av nödanrop.

2.1.5 SOS Alarms teknikplattform

Verksamheten SOS-centralerna är certifierad av Svensk Brand- och Säkerhetscertifiering AB.³⁰ För att bli certifierad ställs det krav på hur verksamheten bedrivs inklusive krav på intrångsskydd och speciella krav på spårbarhet av inkommande ärenden. Samtliga centraler har reservsystem för elförsörjning.

Alla anrop hanteras i kommunikations- och ärendehanteringssystemet Zenit. Grundläggande för Zenit och kringsystemen är att de behöver vara konstruerade med fokus på hög tillgänglighet och driftssäkerhet. Genom sin tekniska arkitektur kan in- och utgående kommunikation styras om geografiskt till olika SOS-centraler vilket ökar säkerheten och möjligheterna att behålla hög tillgänglighet, även vid stor lokal påfrestning eller vid tekniska problem.

För att öka driftssäkerheten är Zenit uppbyggd kring två geografiskt skilda men på varandra speglade tekniknoder, det vill säga att det finns fyra tekniknoder som backar upp varandra för att säkra driften. Parallellt finns ett alternativsystem. Ärendehanteringssystemet i Zenit är CoordCom som ursprungligen utvecklades av Ericsson. År 2014 såldes CoordCom till Carmenta, ett Göteborgsstationerat it-företag, ägt av riskkapitalbolaget Neqst. Utvecklingspersonalen på Ericsson bytte då över till Carmenta.

CoordCom kommer att vara avskrivet 2016 och om systemet ska bytas ut beräknas det ta 3–5 år. Teknikstödet är grundläggande i infrastrukturen för alarmeringsverksamheten.

2.1.6 SOS Alarm styrs av flera regleringar³¹

SOS Alarm omfattas och påverkas av en mängd olika regleringar, dels som aktiebolag, dels som central aktör inom krisberedskap och som ensamt ansvarig för att svara på 112. Dessa är följande:

- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Bokföringslagen (1999:1078)
- Årsredovisningslagen (1995:1554)

³⁰ Enligt regelverket SSF136.

³¹ SOU 2013:13, *En myndighet för alarmering*.

- Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.
- Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- Lagen (1990:715) om undersökning av olyckor
- Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
- Patientdatalagen (2008:355)
- Patientsäkerhetslagen (2010:659)
- Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
- Polislagen (1984:387)
- Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinär händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.
- Regeringsformen (1974:152) att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, såsom enskildas skydd mot kartläggning av den enskildas personliga förhållanden.
- Alarmeringsavtalet

En central styrning för SOS Alarms arbete återfinns i alarmeringsavtalet och i lagen om verksamhet hos vissa regionala SOScentraler, vilka utvecklas nedan.

Alarmeringsavtalet³²

Alarmeringsavtalet tecknas mellan staten och SOS Alarm. Avtalet redogör för SOS Alarms åtaganden avseende SOS-tjänsten vilket innebär att SOS Alarm ska svara på nödnumret 112, genom en intervju fastställa vad som har hänt, var det har hänt, samt med ledning av det vidarebefordrade larmet till rätt instans. Alarmeringsavtalet innehåller även regleringar för hur verksamheten ska bedrivas, vilka funktionella krav som finns på SOS-tjänsten rapporteringsskyldigheter, samt hur SOS Alarm ska arbeta med utvecklingsarbete för SOS-tjänsten och samhällets alarmering. Avtalet har på senare år kompletterats med ytterligare uppdrag som exempelvis att ansvara för uppdrag inom samhällets krisberedskap, kommunikationslösningar för radiokommunikationssystemet RAKEL, informationsnumret 113 13, journumret 116 000 för försvunna barn samt tjänsten viktigt meddelande till allmänheten (VMA).

³² Försvarsdepartementet (2014). Protokoll vid regeringssammanträde 2014-02-13. dnr. Fö2014/280/SSK.

SOS Alarm ska erbjuda kommuner och landsting och även statliga myndigheter möjligheten att sluta avtal om full larmbehandling, vilket innebär att 112-mottagaren även ansvarar för bedömning och prioritering av larmet. Om ett sådant avtal inte finns, vidarekopplar SOS Alarm nödanropet till rätt hjälpresurs.

Sedan SOS Alarm inrättades har merparten av kommuner och landsting varit anslutna till någon form av alarmeringstjänst eller har samarbetat med SOS Alarm. För närvarande har alla landsting avtal med SOS Alarm om prioritering, alarmering och dirigering av ambulans och samtliga kommunala räddningstjänster har avtal med SOS Alarm. Uppsala läns landsting och landstinget i Västmanland har emellertid inte tecknat några avtal med SOS Alarm om prioritering, alarmering och dirigering av ambulanser som gäller efter den 31 maj 2015.

Av alarmeringsavtalet framgår att det ska finnas ett 112-råd. 112-rådet består av representanter från myndigheter och organisationer med anknytning till 112 och samhällets alarmering, bland annat polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Svenska kyrkan och Socialstyrelsen.³³ Rådets uppgift är att fungera som ett rådgivnings- och referensorgan till SOS Alarm angående SOS-tjänstens funktion, utformning och långsiktiga utveckling. Rådet har även till uppgift att följa upp implementeringen av alarmeringsavtalet.

Lagen om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler syftar till att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer. Lagen kräver att alarmeringscentralerna har upprättats efter avtal med staten. Enligt lagen krävs tillstånd av regeringen för att en alarmeringscentral ska få spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal där någon avser att tillkalla polis, räddningstjänst, ambulans eller annat hjälporgan (2 §). Tillståndet ska förenas med villkor om hur inspelning, avlyssning och avbrytande av telefonsamtal får utföras.

Av tillståndet ska vidare framgå villkor för hur man ska förvara, använda och förstöra material där det går att få tag i uppgifter om telefonsamtal (3 §). Lagen innehåller även en bestämmelse om tystnadsplikt som avser uppgifter som lämnas vid telefonsamtal (4 §). Lagen innehåller i övrigt inga materiella bestämmelser om alarmeringscentraler eller alarmeringsverksamhet.

³³ Deltagare i 112-rådet är: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Svenska kyrkan, Giftinformationscentralen, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Post- & telestyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna, Trafikverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Regeringskansliet och SOS Alarm.

2.1.7 Tidigare granskning och utredning

Statens insatser inom ambulansverksamheten

I december 2012 publicerade Riksrevisionen en granskningsrapport om statens insatser inom ambulansverksamheten.³⁴ Riksrevisionens slutsatser var bland annat att det tar längre tid att få en ambulans vid granskningstillfället än för några år sedan. Antalet anmälningar till Socialstyrelsen kopplade till larmkedjan för ambulanssjukvård hade ökat.³⁵

Det saknades en enhetlig mätning av hur snabbt ambulansen är framme på plats hos den nödställde, vilket innebär att det inte gick att besvara frågan om i vilken utsträckning larmkedjan skiljde sig åt i landet och om den fungerade på ett tillförlitligt sätt. Det saknas också studier om effekten av sjuksköterskor på SOS-centraler och övergripande nationell kunskap om hur olika kompetenskrav påverkar effektiviteten och patientsäkerheten i larmbehandlingen och vad utvecklingen med längre tider och fler anmälningar beror på.

Socialstyrelsen genomförde sin tillsyn av ambulanssjukvården främst genom att utreda det som anmäldes av vårdgivare eller enskilda individer. En stor del av utredningstiden fokuserade därför på enskilda ärenden i stället för att samla ihop snarlika problem och ta ett nationellt grepp om frågorna. Det framkom också att Socialstyrelsen använde föreskrifterna för ambulanssjukvård i begränsad utsträckning som underlag för sin tillsyn.

Vidare visade Riksrevisionens granskning att det rådde oklarheter om vilken myndighet som hade tillsynsansvaret för överföring av nödanrop från SOS Alarm till en annan aktör. Det innebar att tillsynen föll mellan stolarna och att ansvaret därmed var otydligt vilket innebar risker för enskilda och bristande effektivitet i myndigheternas arbete. Även andra frågor som bland annat rörde överföring av Anummer, tekniklösningar och kostnader var obesvarade.

Slutligen visade Riksrevisionens granskning att staten inte varit tillräckligt aktiv som ägare av SOS Alarm. Det visade sig bland annat att ingångna avtal med flera landsting hade bristande lönsamhet vilket inte bedömdes vara förenligt med kravet på affärsmässighet enligt riksdagens beslut 1993.

Riksrevisionen beaktar i denna granskning några av iakttagelserna från den tidigare granskningen. Dessa iakttagelser är de längre svarstiderna och att det saknades tydlighet kring tillsyn och överföringen av anrop vid vårdärenden till en annan larmcentral än SOS Alarm.

³⁴ *Statens insatser inom ambulansverksamheten* (RiR 2012:20).

³⁵ Numera är det Inspektionen för vård och omsorg, IVO som har detta ansvar.

Alarmeringstjänstutredningen

I april 2013 publicerades Alarmeringstjänstutredningens betänkande ”*En myndighet för alarmering*”³⁶. Regeringen ansåg det också som nödvändigt att göra en översyn av alarmeringstjänsten då SOS Alarm verkat i närmare 40 år utan att en djupare granskning gjorts.

Alarmeringstjänstutredningen identifierade en rad olika problem och utmaningar med den nuvarande utformningen av samhällets alarmering. Larmkedjan, det vill säga förmedlingen av larmet, är ett komplext system som ställer krav på samverkan mellan olika aktörer samt krav på tekniska lösningar för delning av information. Larmkedjan har på senare tid blivit ett än mer komplext system på grund av ökade krav på specialisering i larmbehandlingen. Den ökade specialiseringen tar sig bland annat uttryck i att landstingen talar om en vårdkedja i stället för larmkedja där patientstyrning är en viktig del.

De ökade kraven på larmbehandlingen har även inneburit att SOS Alarms roll som enda aktören av prioritering, alarmering och dirigerings av ambulanser har ifrågasatts och att andra larmcentraler etablerats. Förekomsten av andra leverantörer har gett upphov till följande konsekvenser enligt utredningen: (1) risker för försening till följd av att samtal måste kopplas från SOS Alarm till en annan larmcentral, (2) risker i säkerheten då information överlämnas mellan larmcentraler samt (3) konsekvenser för samordningen av larmkedjan.

Alarmeringstjänstutredningen noterade att den reglering som finns om alarmering finns i huvudsak i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm samt i konsortialavtal och bolagsordning för SOS Alarm. I övrigt styrs alarmeringen av de bilaterala avtal som bolaget sluter med kommuner och landsting och statliga myndigheter. Även 112-tjänsten saknar författningsreglering. Avsaknaden av grundläggande regler har blivit tydlig sedan alarmeringstjänsterna utsätts för konkurrens. Det finns inget tydligt ramverk eller ”spelregler” för olika aktörer att förhålla sig till.

Alarmeringstjänstutredningen slog därför fast att det fanns sådana brister i regleringen, styrningen och tillsynen av alarmeringssystemet som helhet, att tillsynen och kontrollen var svag. Utredningen menade att ingen enskild aktör i dagens system hade ett helhetsansvar, vilket blivit alltmer viktigt i och med den utveckling som varit och larmkedjans ökade komplexitet.

Alarmeringstjänstutredningens slutsats var att samhällets alarmering borde bedrivas i myndighetsform för att skapa en bättre helhetssyn, bättre möjligheter till samverkan samt bättre förutsättningar för regeringen och riksdagen att styra och granska verksamheten. Utredarens slutsats byggde på

³⁶ SOU 2013:33, *En myndighet för alarmering*.

att samhällets alarmering är en grundläggande samhällsviktig tjänst som inte bör vara föremål för konkurrens på en öppen marknad och som inte heller borde bedrivas på affärsmässiga villkor.

Utredningens betänkande har remissbehandlats och ett stort antal organisationer utnyttjade möjligheten att lämna remissvar. De flesta remissinstanser var i stort sett överens om problembilden och riskerna med en icke sammanhållen larmkedja. Remissinstanserna var dock oense om huruvida den framtida alarmeringen bör bedrivas i myndighetsform eller inte.

Riksrevisionen konstaterar att intressanta iakttagelser att ta med i denna granskning är främst reglerings- och tillsynsförhållandena, erfarenheterna av flera aktörer på marknaden för alarmering av ambulanser, behovet av en teknisk lösning för kommunikation mellan aktörer i larmkedjan och övervägningar om eventuella sanktioner för avsiktligt missbruk av nödnumret 112. Det mervärde som Riksrevisionens granskning ger i förhållande till Alarmeringstjänstutredningen är således en granskning av regeringens styrning och rapportering till riksdagen, granskningen av SOS Alarms arbete samt kompletterande information om förutsättningar för samhällets alarmering.

Regeringens agerande har visat att det är svårt att besluta om hur den framtida alarmeringen bör utformas. Den 18 februari 2015, det vill säga knappt två år efter att Alarmeringstjänstutredningen lämnade sitt betänkande, gav riksdagen tillkänna sin mening att regeringen borde tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag om hur en sammanhållen myndighet för alarmeringstjänsten borde organiseras. Förvarsutskottet, som har förberett riksdagens beslut, ansåg att "alarmeringstjänsten är en central samhällsfunktion som ska garantera medborgarna en snabb, säker och effektiv larmbehandling". Utskottet ansåg vidare att "en samordnad alarmeringstjänst är en viktig grund för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap och för samordningen av resurser vid större händelser och kriser i samhället".³⁷

³⁷ <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betanken/Arenden/201415/FoU6/>.

3 Förutsättningar för samhällets alarmering

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen brister och utmaningar avseende förutsättningarna för samhällets alarmering, vilka kan utgöra en risk för den nödställda.

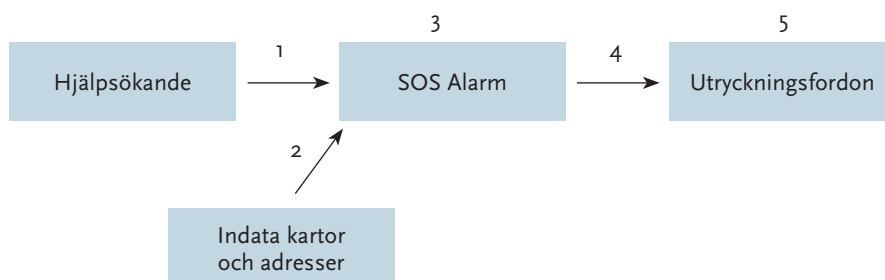
3.1 Nödställda riskerar att inte lokaliseras

En av de viktigaste uppgifterna vid en nödsituation är att positionera och lokalisera den nödställda. Positioneringen av den nödställda är beroende av att tekniska lösningar, kartor och adressregister är uppdaterade. I detta avsnitt beskriver Riksrevisionen att positionering av den nödställda försvåras av olika anledningar.

3.1.1 *Problem vid lokalisering*

För att positionera den nödställda eller en olycksplats använder sig SOS Alarm av uppgifter om telefonens position hos den som ringer in (genom att identifiera inom vilken cell som mobiltelefonen befinner sig) och med hjälp av kartor och adressregister. 112-mottagaren förlitar sig även på samtalet med den hjälpsökande, för att både bekräfta och förtydliga. Positionen om den nödställda ska sedan vidareförmedlas till utryckningsorganisationerna.

Riksrevisionen konstaterar att det finns flera olika orsaker till att en positionering av den nödställda eller en olycksplats kan bli felaktig och dessa orsaker illustreras i figur 4 nedan. En möjlig orsak är att den hjälpsökande själv inte har tillräckliga kunskaper om var han eller hon befinner sig, eller att flera personer larmar om samma incident men uppger olika positioner (se punkt 1 i figur 4). En annan möjlig orsak är brister i kartor och adressregister (punkt 2 i figur 4). En tredje möjlig orsak är att det uppkommer brister i SOS Alarms handhavande av den information de får in, det vill säga på grund av den mänskliga faktorn (punkt 3). Motsvarade fel kan även ske hos annat räddningsorgan såsom Polisen eller Kustbevakningen. En fjärde möjlig orsak är att det uppkommer problem med att vidareförmedla informationen till utryckningsorganisationen (punkt 4). En femte möjlig orsak är att teknik och/eller handhavande av positionering i utryckningsfordonen inte fungerar eller på annat sätt är bristfälligt (punkt 5).

Figur 4 Möjliga orsaker i larmkedjan till brister i positionering

Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Att det kan finnas flera olika felkällor till en positionering är något som både SOS Alarm och utryckningsorganisationerna är medvetna om. Det är också därför som samtalet med inringaren är så viktigt för positioneringen.

Lantmäteriet arbetar tillsammans med Trafikverket, SOS Alarm, Polismyndigheten, MSB, kommuner, ambulanssjukvården och räddningstjänsten i ett projekt som syftar till att förbättra förutsättningarna för utryckningsorganisationerna att ha tillgång till geo-data av hög kvalitet och aktualitet. Projektet innefattar dels hur kommunernas leverans av data kan förbättras, stödjas och förenklas, dels hur utryckningsorganisationerna kan få tillgång till och kan använda den mest aktuella och kvalitativa geodata.³⁸

Vid skogsbranden i Västmanland 2014 blev räddningstjänstens ankomst till brandplatsen försenad med cirka 40 minuter på grund av brister i positioneringen. Koordinaterna för brandplatsen var en vändplan längst ut på en skogsväg kallad Stora Grästorpsvägen, vilket är en förlängning av Bergtorpsvägen. I efterhand konstaterades att Bergtorpsvägen inte fanns inlagd i räddningstjänstens GPS-navigator. Det konstaterades även att skogsvägen Stora Grästorpsvägen inte fanns med på några kartor. Räddningspersonalen kom till slut fram till brandplatsen genom att ta kontakt med SOS Alarm och maskinföraren (den som larmat om branden), för att få en närmare vägbeskrivning.³⁹ Dessa brister skulle i figur 4 ovan hänföras som punkt 2 och 5.

3.1.2 Brister i registret för belägenhetsadresser

Belägenhetsadresser är ett viktigt verktyg vid positionering. En belägenhetsadress är en adress som anger läget för en geografisk plats, exempelvis en bostad. En fullständig belägenhetsadress är unik och består av: adressområdet (gatan, byn eller gården), adressplatsen (numret med eventuell

³⁸ <http://fpx.se/externa-projekt/gemensamt-specificerade-geodata-blaljusaktorer/>

³⁹ Regeringen (2015). "Rapport från Skogsbrandsutredningen". PM 6 mars 2015. <http://www.regeringen.se/sb/d/19840/a/255360>

bokstav) samt kommunnamnet och kommundelsnamnet (om sådant finns). Ett exempel på en belägenhetsadress är Sveavägen 47A, Gävle, som anger adressområdet, adressplatsen och kommunnamnet.⁴⁰

En belägenhetsadress bestäms av kommunerna och registreras i Lantmäteriets Fastighetsregister, Adressdelen, som är det nationella adressregistret. SOS Alarm tar sina adressuppgifter via aviseringar från Lantmäteriet. En genomgång av anmälningar till MSB visar att det har inträffat att ambulanser inte hittat den nödställda på grund av att belägenhetsadressen saknades.⁴¹ SOS Alarm har också uppgett att det finns problem med att lokalisera nödställda till exempel vid återvinningsstationer och byggarbetsplatser om platserna inte har registrerade adresser. Det innebär sammantaget att registret för belägenhetsadresser inte är komplett, vilka ger upphov till problem att positionera den nödställda. Dessa brister skulle i figur 4 hänföras som punkt 2.

Att det ska finnas belägenhetsadresser för bostäder regleras i lagen (2006:378) om lägenhetsregister och förordningen (2007:108) om lägenhetsregister, medan registrering av belägenhetsadresser för alla andra typer av byggnader, såsom industrier, skolor och sjukhus, regleras genom samverkansavtal mellan Lantmäteriet och kommunerna.

Samverkansavtalet består av tre nivåer som beskriver omfattningen av och kvaliteten av de data som respektive kommun levererar. Kommunerna får i sin tur ersättning från Lantmäteriet i den mån de uppfyller kraven för den förutbestämda samverkansnivån. En kommun kan därmed få sin samverkansnivå ändrad antingen genom kommunens förändrade engagemang eller genom att Lantmäteriet inte anser att den överenskomna kvalitetsnivån är uppnådd.⁴²

Figur 5 redovisar kommunernas samverkansnivåer för adresser år 2015. Av denna figur framgår att 190 kommuner har samverkansnivå 3, vilket är den nivå som har högst kvalitetskrav. Kommuner med samverkansnivå 3 har adresser för alla typer av byggnader (som ska ha en adress) och lägesbestämningen för varje byggnad är unik och koordinatsatt.⁴³

⁴⁰ <https://www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/Fastighetsinformation/Lagenhetsregistret/Innehall/Adressuppgifter/>.

⁴¹ MSB 2012-2200-2.

⁴² En utförlig beskrivning av de olika samverkansnivåerna ges av bilaga 1 till Normalavtalet <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Kommunsamverkan/Byggnad-Adress-Lagenhet-och-Topografi/ABT-avtal/>.

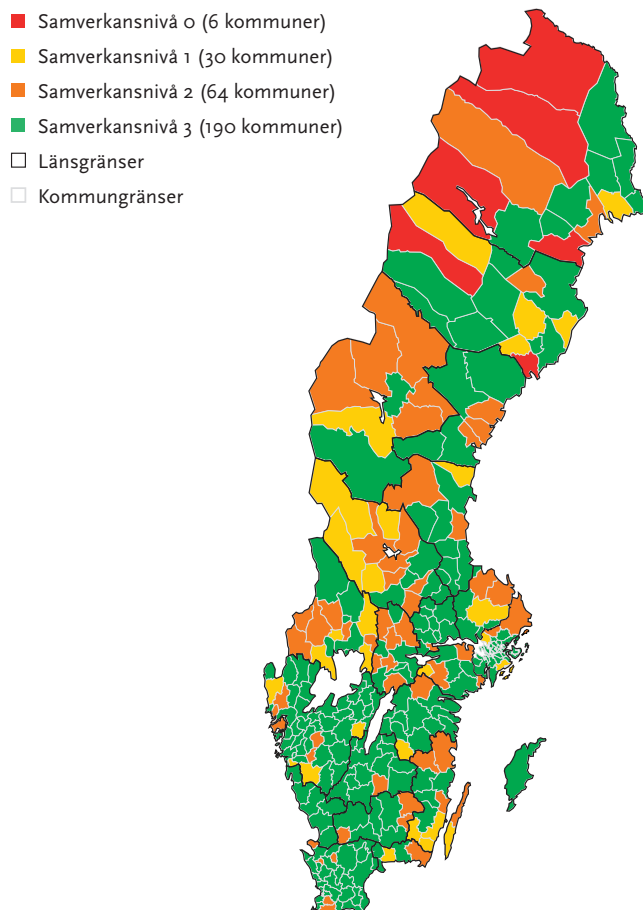
⁴³ En utförlig beskrivning av de olika samverkansnivåerna ges av bilaga 1 till normalavtalet <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Kommunsamverkan/Byggnad-Adress-Lagenhet-och-Topografi/ABT-avtal/>.

Antalet kommuner som har samverkansnivå 2 är 64 stycken. I dessa kommuner finns en adress för alla typer av byggnader (som ska ha en adress) men lägesbestämningen för varje enskild adress är inte unik. Detta innebär att de flesta byggnaderna har en adress och en lägesbestämning, men att lägesbestämningen kan vara ungefärlig och att flera adresser kan vara kopplad till samma lägesbestämning.

Antal kommuner som har samverkansnivå 1 är 30 stycken. I dessa kommuner finns en adress till så gott som alla byggnader som klassificeras som bostäder, men det finns inte en tillräcklig täckning av adresser för andra byggnader än bostäder. Detta innebär således att adresser till andra byggnader än bostäder inte nödvändigtvis saknas, men att andelen registrerade adresser inte når upp till den nivå som Lantmäteriet krävt

Från figur 5 framgår även att sex kommuner har samverkansnivå 0, vilket innebär att dessa kommuner inte har klarat kvalitetskraven för samverkansnivå 1.⁴⁴ Det innebär att omfattningen och/eller kvaliteten på dessa kommuners leverans av adresser för bostäder och andra typer av byggnader inte är tillräcklig för nivå 1 eller högre.

⁴⁴ Dessa kommuner är Kiruna, Gällivare, Arjeplog, Storuman, Piteå och Nordmaling.

Figur 5 Samverkansnivå adresser 2015, antal kommuner. Aktuell 2015-03-23

Källa: Lantmäteriet.

79 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun som har samverkansnivå 3 och 12 procent bor i en kommun som har samverkansnivå 2. Det är 8 procent som bor i en kommun med samverkansnivå 1, medan 1 procent bor i en kommun som har samverkansnivå 0.⁴⁵ Detta innebär således att cirka 21 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun där byggnaders lägesbestämning riskerar att vara ungefärlig (det vill säga nivå 0, 1 och 2) och att cirka 9 procent bor i en kommun där det inte finns en tillräcklig täckning av adresser och lägesbestämningar för andra byggnader än bostäder. Det kan exempelvis vara byggnader där det finns en industri eller byggnader som används för ett samhällsintresse, till exempel förskola (det vill säga nivå 0 och 1). I vissa fall kan det också handla om bostäder.

⁴⁵ Samverkansnivåer adresser för år 2015, befolkning per den 2014-12-31 (SCB).

En uppskattning av hur många byggnader som saknar en adress får Lantmäteriet genom att jämföra antalet registrerade byggnader med antalet byggnader som har minst en registrerad adress. Tabell 5 nedan redovisar antalet byggnader och antalet byggnader med minst en adress, uppdelat per byggnadsändamål för riket som helhet. För byggnader som är klassificerade som bostäder är det 80 528 byggnader som saknar en adress. Förutsatt att dessa byggnader ska klassificeras som bostäder, bör de ha minst en adress (på grund av att det kan vara ett flerfamiljshus som har flera entréer). Antalet adresser som saknas för bostäder är därmed troligen fler än 80 528.

Tabell 5 Antal byggnader med minst en adress i fastighetsregistret 2014

Byggnadsändamål	Antal byggnader ¹	Antal byggnader med minst en adress ²	Antal byggnader utan en adress ³
Bostad	2 988 172	2 907 644	80 528
Industri	80 002	76 649	3 353
Samhällsfunktion	116 905	111 803	5 102
Verksamhet	54 583	53 373	1 210
Övriga ändamål	4 382 765	106 949	4 275 816
<i>Ekonomibyggnad</i>	31 597	6 759	24 838
<i>Komplementbyggnad</i>	4 268 420	74 992	4 193 428
<i>Övrig byggnad</i>	82 748	25 198	57 550

Anmärkning: Urvalsdatum 2014-12-31. (1) Urvalet är antal byggnader med status "gällande" eller "planerad". (2) Urvalet är byggnader med status "gällande" eller "planerad" med minst en adress med status "gällande" eller "reserverad". Summan inkluderar även byggnader med attributet "undantagen från adressättning" (vilket innebär att adress saknas och att byggnaden inte anses behöva en adress). (3) Framtagen som differensen mellan antal byggnader och antal byggnader med minst en adress.

Källa: Lantmäteriet, Fastighetsregistret Byggnadsdel och Adressdel.

Byggnader som klassificeras för ändamålet *samhällsfunktion* innefattar bland annat sjukhus, vårdcentraler, skolor, kyrkor, sportanläggningar, kulturbyggnader och så vidare. En byggnad av denna typ har minst en adress (minst en entré). Förutsatt att dessa byggnader är klassificerade för rätt ändamål, saknas därmed åtminstone 5 102 adresser.

För byggnader som är klassificerade som *industrier* (byggnader som avses för tillverkning eller förädling av varor), eller som *verksamhet* (exempelvis hotell, kontor, handel, parkeringshus och så vidare) är det svårt att utröna hur många adresser som saknas. En industri kan bestå av flera byggnader, men dessa byggnader kan ha en gemensam adress, exempelvis infarten till industriområdet. Det kan även vara så att en industribyggnad ska ha flera

adresser. Detsamma gäller byggnader som bedriver en verksamhet; varje byggnad behöver inte ha en adress men ska i vissa fall ha flera adresser. För dessa kategorier av byggnader är det därför svårt att göra en bedömning av hur många byggnader som saknar en adress.

Byggnader som klassificeras som *övriga ändamål* består av ekonomibyggnader (växthus, maskinhallar, magasin och så vidare), komplementbyggnader (garage, friggebodar och så vidare) samt övriga byggnader (exempelvis kolonistugor). Dessa typer av byggnader behöver normalt inte ha en adress. Det innebär att det är svårt att göra en bedömning om denna kategori av byggnader saknar en adress.

Riksrevisionen konstaterar att registret med belägenhetsadresser har brister och det kan leda till problem med att positionera och lokalisera nödställda. Vidare saknas det lagstiftning om kommunernas skyldighet att registrera belägenhetsadresser till andra typer av byggnader än bostäder och tillsyn av efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.

3.1.3 *Problem med företagsväxlar och ip-telefoni*

När SOS Alarm positionerar den som ringer in förlitar sig SOS Alarm bland annat på uppgifter om telefonens position hos den som ringer in. För det mesta är uppgifterna om telefonens position tillförlitliga, men det finns fall där positioneringen kan försvåras.

Företag med arbetsplatser på olika orter kan till exempel ha ett kommunikationsnätverk där endast en av arbetsplatserna är ansluten till telenätet. Det innebär att en person på detta företag som ringer 112 kan positioneras fel om han eller hon inte befinner sig på samma plats som där växeln står. En liknande situation kan uppkomma för företag med en ip-telefonlösning där växlar inte är konfigurerade så att samtalen styrs rätt geografiskt.

Båda dessa problem riskerar att försena larmbehandlingen, även om de är hanterbara. Det är dock viktigt att företagens telefonansvariga har en god kontroll över det interna nätet så att positionering av hjälpsökande kan fastställas av SOS Alarm.⁴⁶ SOS Alarm är medveten om problematiken och jobbar med frågan i dialog med tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS). SOS Alarm uppger att detta är ett problem som på sikt kan komma att öka.

⁴⁶ SOS Alarm (2014). "112 i Sverige – verksamhetsrapport för 2013", sid 41f.

Riksrevisionen konstaterar att brister hos företagsväxlar och ip-telefoni är kan påverka positioneringen negativt.

3.2 Hinder för att dela information mellan SOS Alarm och andra aktörer

Granskningen visar att SOS Alarm och andra aktörer i larmkedjan arbetar med olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Dessa aktörer kan därför inte dela information elektroniskt med SOS Alarm. Det innebär att när nödanrop ska vidarekopplas från SOS Alarm till polisen eller till sjö- och flygräddningen görs det genom att SOS Alarm ringer upp på ett särskilt nummer. 112-mottagaren måste alltså föra över informationen muntligen över telefon, eller så måste den hjälpsökande återigen beskriva vad som har inträffat. Att aktörer i larmkedjan inte har möjlighet att dela information elektroniskt innebär en risk för en förlängd larmbehandlingstid, ett onödigt merarbete och en risk att information förloras på vägen, särskilt om samma information ska kommuniceras i flera led.⁴⁷

Avsaknaden av möjligheten att elektroniskt dela information får även andra följder. Vid ett samverkanslarm där både ambulans, räddningstjänst och polis ingår i insatsen kopplas oftast polisen in sist. Det är givet eftersom att rädda liv har högsta prioritet. Polisen kan dock vara geografiskt närmast den nödställda och därmed göra en viktig insats i väntan på ambulans (så kallat IVPA). Ett tekniskt system som är kompatibelt med SOS Alarms teknik skulle möjliggöra att polisen tidigare får veta att något inträffat och skulle därmed kunna bidra till en bättre och snabbare hjälp för den nödställda.⁴⁸

En gemensam teknisk plattform har också tagits upp i Alarmeringstjänstutredningen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har på uppdrag av utredningen uttalat sig i frågan och menar att ”en gemensam teknisk plattform för alarmeringstjänsten bör utformas som en sammanhållen teknisk plattform med gränssnitt för interoperabilitet mot andra system och plattformar”.⁴⁹

Betydelsen av att kunna dela information och vikten av en gemensam teknisk plattform har även behandlats i en förstudie som tagits fram av representanter från Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Sjöfartsverket, MSB, Kustbevakningen och SOS Alarm. Studiens slutsatser är att ett gemensamt tekniskt ledningssystem och att en gemensam utbildning och metod för ledning och

⁴⁷ SOU 2013:33, sid 155f.

⁴⁸ Intervju med Jörgen Berggren, Rikspolisstyrelsen 2015-01-28.

⁴⁹ SOU 2013:33, sid 156., Svar till Alarmeringstjänstutredningen, dnr. 2010-3341-16.

styrning bör tas fram. Ett gemensamt tekniskt system uppskattas kosta 600 miljoner kronor. Enligt förstudien förväntas ett gemensamt system ha betalats sig på ungefär tio år och det enbart om Polismyndigheten och SOS Alarm går med i systemet.⁵⁰

Enligt samma studie försvåras samverkan mellan de olika statliga aktörerna även på grund av att de använder olika metoder, rutiner för ledning, styrning och samverkan. Detta innebär att det behövs särskilda utbildningar som kan bidra till att skapa en bättre samsyn och en gemensam lägesuppfattning.⁵¹

Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att informationen om nödsituationen vidareförmedlas smidigt, skyndsamt och säkert mellan aktörerna i larmkedjan. Dessa brister skulle i figur 4 på sidan 44 hänföras som punkt 4.

3.3 Det saknas tillsyn vid överföring av nödanrop

Den första juni 2015 kommer Uppsala läns landsting och landstinget i Västmanland att bedriva egna larmcentraler för prioritering, alarmering och dirigerande av ambulanser. Det innebär att det är viktigt att det finns tillsyn av överföringen av nödanrop från SOS Alarm till dessa larmcentraler. Erfarenheter från tiden med Medhelp visar att en sådan tillsyn är motiverad. Behovet av tillsyn motiveras av att

- Det kan ta tid innan SOS Alarms samtal till annan larmcentral besvaras.
- Det kan uppstå oklarheter om patientansvaret.
- Det kan finnas svårigheter i överföringen av nödanropet på grund av begränsningar i de tekniska lösningarna och lagstiftningen om A-nummer.

3.3.1 Bakgrund

Under hösten 2011 tecknade landstingen i Uppsalas, Södermanlands och Västmanlands län samt Region Gotland (den så kallade Fyrklövern) avtal med Sjukvårdens larmcentraler för prioritering, alarmering och dirigerande av ambulanserna i respektive landsting. Sjukvårdens larmcentral drevs av Medhelp AB, (hädanefter Medhelp).

Sommaren 2013 begärde Medhelp mer ersättning för att besvara larmsamtalen eftersom man ansåg att anropen var betydligt fler än det som landstingen

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen (2013). "Förstudierapport för projektet Förstudie Ledningsstöd". Förstudierapport, Dnr. PoA-231-4637/12.

⁵¹ Rikspolisstyrelsen (2013). "Förstudierapport för projektet Förstudie Ledningsstöd". Förstudierapport, Dnr. PoA-231-4637/12.

angett i anbudsförfarandet. Samtidigt ansåg landstingen att Medhelp inte hade levererat enligt avtal och sade upp avtalet med Medhelp.

Efter en övergångsperiod tog SOS Alarm över ansvaret för att hantera nödanropen för Fyrbäckens.

Att prioritering, alarmering och dirigerings av ambulanser sköttes av en annan aktör än SOS Alarm hade tidigare inte skett, vilket innebar att det inte fanns erfarenheter och kunskaper om hur en sådan lösning skulle fungera. Inför övergången till Medhelp gjordes noggranna förberedelser, men tiden kom att visa att det inte gick att förutse en del av de frågor som uppstod. Det visades även att förutsättningarna för etableringen av ytterligare aktörer i larmkedjan gav upphov till problem i larmbehandlingen, vilket också belysts av Alarmeringstjänstutredningen.

3.3.2 *Behov av tillsyn av överföring av nödanrop*

Larmbehandlingen för landstingen i Fyrbäckens gick till på följande sätt: SOS Alarm svarade på nödnumret 112 och genomförde en primär intervju där de fastställde vad som har hänt och var det hade hänt. Om ärendet gällde ett vårdärende i ett av landstingen tillhörandes Fyrbäckens ringde SOS Alarm till Medhelp. När samtalet besvarades fördes ärendet över till Medhelp som behandlade det och skötte eventuell prioritering, alarmering och dirigerings av ambulans. Det är även det förfarande som kommer att gälla för överföringen av vårdärenden i landstingen i Uppsala och Västmanlands län.

När SOS Alarm överförde samtal till Medhelp uppstod följande problem:

- Situation 1: Att vänta på att samtal besvaras
 - Det uppstod en oklarhet om vem som har patientansvaret.
- Situation 2: Överföring av nödanrop
 - Det fanns svårigheter att överföra information, på grund av lagstiftningen om A-nummer.
 - Det fanns svårigheter att överföra information, på grund av begränsningar eller avsaknad av tekniska lösningar.
- Situation 3: Hantering av larm
 - Det fanns brister i kunskapen om larmbehandling hos den nya aktören.

Situation 1: Att vänta på att samtal besvaras

När ett nödärende ska föras över från SOS Alarm till en annan larmcentral kan det uppstå en väntetid, eftersom SOS Alarm måste se till att mottagaren svarar. Denna väntetid ger upphov till frågan om vem som har patientansvaret i vårdärendet.

Erfarenheter från när Medhelp var verksam visar att det uppstod situationer då SOS Alarm fick vänta på att Medhelp svarade samtidigt som vårdärendet var akut och behövde omedelbar hjälp. Riksrevisionens tidigare granskning visar att utlarmning av ambulans efter att 112-anropet har besvarats var 2 – 3,5 minuter vid ett prio 1-larm.⁵² Om SOS Alarm dessutom behöver vänta på att en annan larmcentral svarar försenas räddningsinsatsen ytterligare. Enligt avtalet mellan SOS Alarm och Medhelp fick SOS Alarm inte påbörja en behandling av ärendet. Förfarandet berodde på grundtanken att landstingen bedriver alarmering i egen regi och det var landstinget och ingen annan som förfogade över landstingets resurser. Inför att landstingen i Uppsala och Västmanlands län tar över alarmeringen av ambulans i juni 2015 har SOS Alarm tydliggjort att de har patientansvaret fram till det att landstingens larmcentral tar över ärendet.

Riksrevisionen anser att det är viktigt att bedriva tillsyn för överföringen av nödanrop för att säkerställa att någon aktör har patientansvaret.

Situation 2: överföring av nödanrop

När SOS Alarm genomför sin primärintervju av den hjälpsökande erhålls värdefull information om exempelvis namn och position av den hjälpsökande. Det är information som är av värde för landstingens larmcentraler. Överföringen av denna information är dock inte problemfri och under tiden med Medhelp uppkom följande problem:

- Hur får information kopplat till A-numret överföras?
- Hur överförs information på bästa sätt?

A-numret ger information om vem som är abonnent till telefonnumret. Enligt gällande lagstiftning är det endast SOS Alarm som har rätt att få A-nummerinformation direkt från teleoperatörerna.⁵³ Det innebär att den larmcentral som SOS Alarm för över ärendet till är beroende av att få dessa uppgifter från SOS Alarm. Men eftersom det saknades lagstöd för elektronisk överföring av information mellan SOS Alarm och Medhelp, överfördes information i stället

⁵² Statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20).

⁵³ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

muntligen, vilket innebar en risk för förlängd larmbehandlingstid och en risk för att information gick förlorad.⁵⁴

Detta är ett angeläget område för tillsyn eftersom överföringen bör vara så snabb och säker som möjligt.

Situation 3: Hantering av larm

Larmbehandling är en komplex verksamhet som innefattar flera olika aktörer. Att arbeta med larmbehandling kräver därför en stor kunskap och nya aktörer måste kunna ta till sig och få tillgång till denna kunskap.

Erfarenheter från tiden när Medhelp drev larmcentraler visar att larmmottagarna saknade kunskap om räddningsinsatser i samband med sjö- och flygräddning. Sjöfartsverket är ansvarigt för räddningsinsatser för sjö- och luftfartyg, vilket hanteras av det så kallade JRCC (Joint Rescue Co-ordination Center). Enligt uppgift från Sjöfartsverket saknade Medhelps larmmottagare kunskap om sjö- och flygräddningstjänster, vilket resulterade i att JRCC omgående fick genomföra vad Sjöfartsverket har kallat en ”icke kvalitetssäkrad” utbildningsinsats när Medhelp redan var i full drift.⁵⁵

Riksrevisionen anser att överföringen av nödanrop gällande samverkanslarm, exempelvis larm till sjö- och flygräddningen är ett viktigt område för tillsyn.

Kännedom om sjö- och flygräddning är viktigt

JRCC ansvarar för insatser när någon är i, eller befaras, vara i sjönöd samt för sjuktransporter från fartyg. De kan förmedla läkarråd till fartyg från Sahlgrenska universitetssjukhuset i Göteborg. JRCC:s ansvar gäller kustområdet och Vänern, Vättern och Mälaren. Exempel på andra larmorsaker än sjukdomsfall på fartyg är isolycka, samt maskinhaveri och grundstötning.

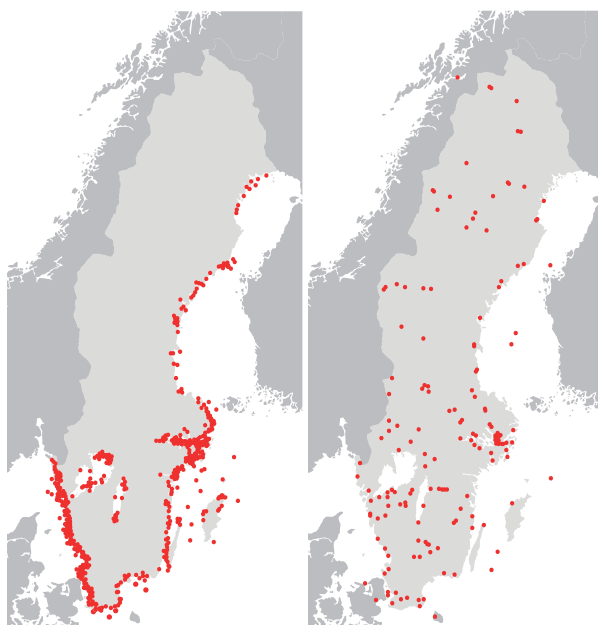
JRCC ansvarar också för lokalisering av luftfartyg vid inträffat, eller befarat, haveri, eller då det finns fara som hotar lufttrafiken inom svensk räddningsregion. JRCC ansvarar även för undsättning vid flyghaverier till havs, i kustvatten eller i någon av de största insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren. När den saknade luftfarkosten lokaliserats på land eller i övriga insjöar, vattendrag, kanaler och hamnar tar den kommunala räddningstjänsten över ansvaret. Merparten av både lokalisering och undsättning berör privatflyg men även insatser rörande kommersiella flygbolag och militär flygverksamhet utförs.

⁵⁴ Statens insatser inom ambulansverksamheten (RiR 2012:20).

⁵⁵ Sjöfartsverket, mejl 2015-01-20.

Sjö- och flygräddningsinsatsen ska kunna undsätta hjälpsökande på svenskt territorialvatten inom 60 minuter i 90 procent av fallen efter att larmet inkommit. Under 2013 hanterades 950 sjöräddningsinsatser och 666 flygräddningsärenden.⁵⁶ De flesta inträffade i Stockholms räddningsområde som omfattar Stockholms och Uppsala län.

Figur 6 Sjö- och flygräddningsinsatser 2013



Källa: Sjöfartsverket

Anm.: Sjøräddningsfall (vänster karta), flygräddningsfall (höger karta)

Figur 6 ovan visar antalet räddningsinsatser som JRCC gjorde under 2013. Stockholms räddningsområde⁵⁷ hade flest sjöincidenter, 208 stycken, följt av Skagerack med 147 stycken. I Stockholm med närliggande räddningsområde inträffade också flest flygincidenter.

Riksrevisionen konstaterar att statistiken visar att det finns stora risker för att det inträffar sjö- och flygolyckor inom Stockholms räddningsområde vilket betyder att det är än mer angeläget att det finns en fungerande samordnad alarmering inom regionen. Detta är viktigt att beakta vid en eventuell etablering av nya alarmeringscentraler vid sidan av SOS Alarm. I varje fall finns det, för de län som kommer i fråga, särskilda geografiska och socioekonomiska omständigheter som måste beaktas i planeringen.

⁵⁶ Årsredovisning 2013, Sjöfartsverket.

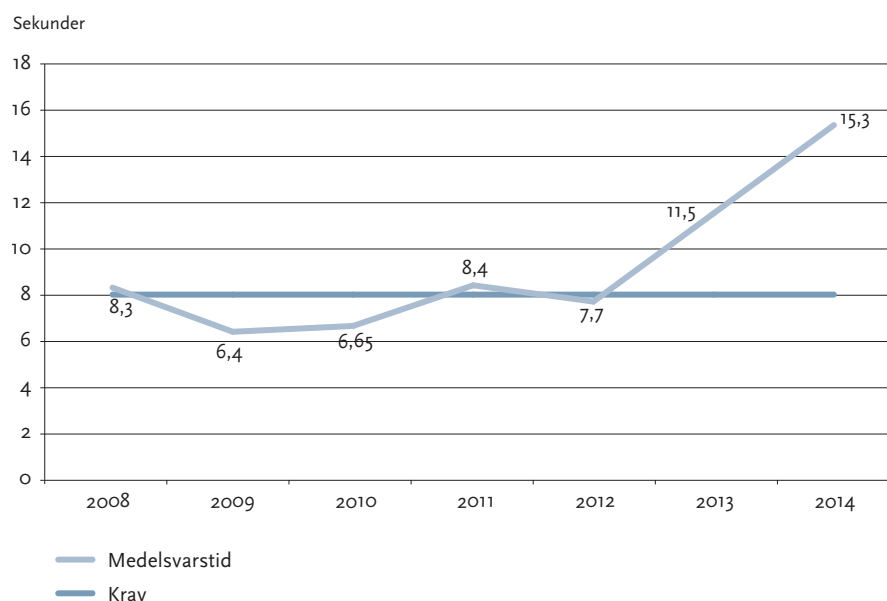
⁵⁷ Stockholms räddningsområde omfattar Stockholms och Uppsala län.

3.4 Risker att inte komma fram snabbt nog på nödnumret 112

Enligt alarmeringsavtalet med staten ska medelsvarstiden för 112-anrop vara högst 8 sekunder. Ingen som ringer 112 ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder.

MSB har i sin kontroll konstaterat att under första halvåret 2011 började svarstiderna öka och de motsvarade inte kraven i alarmeringsavtalet.⁵⁸ År 2011 var medelsvarstiden 8,4 sekunder, 2012 hade den sjunkit till 7,7 sekunder, för att åter öka 2013 till 11,5 sekunder.⁵⁹ Medelsvarstiden har fortsatt öka och under 2014 var den 15,3 sekunder. Den årliga 112-rapporten som SOS Alarm skickar till Regeringskansliet redovisar median- och medelsvarstiderna. Den visar att 2014 var mediansvarstiden 6,8 sekunder, det vill säga mindre än hälften av medelsvarstiden som var 15,3. Det betyder att det finns ett mindre antal nödanrop som får vänta länge på att bli besvarade och dessa drar upp medelsvarstiden. Det betyder således att alla som ringer 112 inte måste vänta 15,3 sekunder innan de får svar.

Figur 7 Medelsvarstider jämfört med alarmeringsavtalets krav



Källa: SOS Alarms årsberättelser och MSB:s uppföljningsrapporter.

SOS Alarms analyser av svarstiderna under perioden 2010 och 2014 visar att antalet inkommande samtal som krävt åtgärder ökat med 22 procent.

⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2012-1901.

⁵⁹ SOS Alarms årsberättelse 2013.

Under samma period har antalet 112-mottagare och sjuksköterskor minskat med 21 respektive 36 procent. Långtidssjukskrivningen dessutom ökat under perioden från 1,5 till 5,6 timmar per månad. Detta har sammantaget fått en negativ påverkan på svarstiderna för 112. Personalfrågor har under en längre tid också varit en prioriterad fråga för SOS Alarm. SOS Alarm har ett ansvar för att dimensionera sin verksamhet i relation till samhällets behov. Ett stort antal anrop är dock felaktiga anrop. Felaktiga anrop tar tid att behandla och försenar därmed 112-mottagarnas hantering av riktiga nödanrop. De mest anmärkningsvärda av de felaktiga anropen är de som benämns okynnessamtal, det vill säga när inringaren vet att den ringer 112 men där syftet är oseriöst. SOS Alarms statistik visar att det tar det i genomsnitt 35,8 sekunder att hantera ett icke nödanrop.⁶⁰ En överslagsberäkning ger att om ett okynnessamtal i genomsnitt tar 35 sekunder att hantera, så har SOS Alarm lagt i snitt 33 dygn (det vill säga mer än en månad) per år de senaste sju åren med att besvara okynnessamtal.⁶¹

Ett okynnessamtal kan uppkomma av olika anledningar, exempelvis att inringaren inte har någon respekt för 112 (att personer ringer om kakrecept eller att folk busringer när de är berusade) eller är psykiskt sjuk och inte kan ansvara för sina handlingar. Att komma till rätta med antalet okynnessamtal är ingen lätt fråga och det är Riksrevisionens uppfattning att nuvarande lagstiftning och praxis inte klarar av att komma tillrätta med dessa problem. Alarmeringstjänstutredningen påtalade också detta i sitt betänkande och menade att det borde övervägas om någon form av straffavgift eller annan sanktion skulle behöva införas för att förhindra avsiktliga missbruk av nödnummer 112.⁶²

Riksrevisionen kan dock visa att antalet okynnessamtal tar mycket tid i anspråk och att det därför är en angelägen fråga att lösa eftersom det utgör en risk för den nödställda i form av förseningar.

⁶⁰ SOS Alarm, Statistik 201104–201501.

⁶¹ $23 = 57\,499 \times 35/60/60/24$, (antal okynnessamtal enligt tabell 4 för år 2014, multiplicerat med uppskattad tidsåtgång).

⁶² SOU 2013:33, *En myndighet för alarmering*.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

I följande avsnitt lämnar Riksrevisionen en sammanfattning av iakttagelserna. De framställs i den ordning som de presenteras i kapitlet.

- Positioneringen av den nödställda är beroende av att kartor och adressregister är aktuella och uppdaterade. Riksrevisionen konstaterar att adresser saknas, vilket leder till problem med att positionera och lokalisera nödställda. Det saknas lagstiftning om kommunernas skyldighet att registrera belägenhetsadresser till andra typer av byggnader än bostäder. Vidare saknas det tillsyn av efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.
- Företag med kommunikationsnätverk eller ip-telefonlösningar kan ha felkonfigurerade växlar, vilket kan innebära att nödställda positioneras fel. Detta är ett problem som kan komma att öka på sikt.
- Delning av information mellan SOS Alarm och andra aktörer i larmkedjan försvåras av att de olika aktörerna använder olika tekniska system. Att aktörer i larmkedjan inte har möjlighet att dela information elektroniskt innebär en risk för en förlängd larmbehandlingstid, ett onödigt merarbete och en risk att information förloras på vägen.
- Samhällets alarmering består av regelverk och strukturer som innebär att etableringar av ytterligare aktörer i larmkedjan ger upphov till problem i larmbehandlingen. Det är angeläget att ta tillvara erfarenheterna från när en annan larmcentral startade parallellt med SOS Alarm.
- Det finns ingen statlig myndighet som har tillsynsansvar för överföring av nödanrop från SOS Alarm till annan aktör.
- Riksrevisionen konstaterar att SOS Alarm inte uppfyllt alarmeringsavtalets krav på medelsvarstider och att det har flera orsaker. Mediansvarstiden är emellertid mindre än hälften av medelsvarstiden. Riksrevisionen konstaterar att SOS Alarm har ett ansvar för hur de agerat och hanterat de ökade svarstiderna.
- Okynnessamtal till 112 riskerar leda till köbildning och att ta tid från 112-mottagarna och därmed minska deras möjligheter att hantera riktiga nödanrop. SOS Alarm har under de senaste sju åren lagt uppskattningsvis 33 dygn per år på att besvara okynnessamtal. Åtgärder för att minska antalet okynnessamtal skulle frigöra resurser hos SOS Alarm att hjälpa nödställda.

4 SOS Alarms styrning av sin verksamhet

Detta kapitel innehåller Riksrevisionens iakttagelser om SOS Alarms kundanpassning till landstingens behov och SOS Alarms långsiktiga arbete.

4.1 SOS Alarm och dess kundanpassning

Riksdagen har beslutat att SOS Alarms handlingsutrymme ska avgöras efter affärsmässiga förhandlingar och att det skulle ge kunderna bättre möjligheter att påverka servicenivån och innehållet i SOS Alarms tjänster. Det innebär att SOS Alarm, i enlighet med riksdagens intention, ska bedriva sin verksamhet mer anpassat till kundernas behov.⁶³

Riksrevisionen har granskat SOS Alarms kundanpassning till landstingens behov. Vårdärenden står för ungefär hälften av antalet nödanrop, vilket innebär att landstingen utgör en viktig målgrupp. Riksrevisionen har granskat hur landstingen uppfattar SOS Alarms kundanpassning och granskat avtalen mellan SOS Alarm och landstingen.

SOS Alarms avtal med landstingen visar på en stor variationsrikedom, vilket också uppmärksammades i Riksrevisionens granskning av ambulansverksamheten.⁶⁴ Avtalen speglar de olika krav som landstingen ställt på SOS Alarm. Riksrevisionen konstaterar därmed att SOS Alarm har arbetat kundanpassat.

Att SOS Alarm arbetar kundanpassat behöver dock inte betyda att bolaget arbetar kundanpassat i den utsträckning som kunderna hade velat. Riksrevisionen ansåg att det var därför intressant att undersöka i vilken utsträckning kunderna tyckte att SOS Alarm arbetar kundanpassat.

Uppsala läns landsting och landstinget i Västmanland har valt att bedriva prioritering, alarmering och dirigerings av ambulans i egen regi och det har delvis sin orsak i ett missnöje med SOS Alarm. Att landstingen vill driva alarmering i egen regi förklaras även av en utveckling inom den prehospitäl vård (vård innan patienten är på sjukhus) som gör att landstingen anser att de kan få en bättre kontroll över hela vårdkedjan om de själva prioriterar,

⁶³ Prop. 1993/94:150, bet. 1993/94 TU38, rskr. 1993/94: 443.

⁶⁴ *Statens insatser inom ambulansverksamheten* (RiR 2012:20).

alarmerar och dirigerar sina ambulanser till skillnad mot att lämna över detta ansvar till SOS Alarm.

I tabell 6 nedan redovisas resultatet från en enkät som har skickats till samtliga landsting om SOS Alarms kundanpassning. (Enkätens utformning redovisas i bilaga 2) Att mäta i vilken utsträckning landstingen/regionerna är nöjda eller missnöjda med SOS Alarm är svårt, eftersom relationen kan ha en historia vilket innebär att den nuvarande uppfattning av SOS Alarm kan bero på hur relationen har varit. Riksrevisionen har därför i enkäten förtydligat att den avser att mäta den nuvarande relationen. Enkätsvaren bör dock tolkas med beaktande av att svaren kan reflektera en historia och inte enbart mäta nuvarande förhållanden.

Tabell 6 Resultat av enkätstudie

1. Hur nöjd är ert landsting/region som helhet med den tjänst som SOS Alarm utför avseende alarmering och dirigering av ambulans?					
Mycket nöjd	Nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej
0	8(10)	4(4)	6(6)	0	0
2. I vilken utsträckning har SOS Alarm anpassat sin tjänst till landstingets/regionens specifika behov?					
I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I lagom utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Vet ej
0	3(3)	7(9)	6(6)	2(2)	0
3. I vilken utsträckning har SOS Alarm kompetens om och förståelse för utvecklingen inom den prehospitala vården?					
I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I lagom utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Vet ej
2(2)	3(5)	3(3)	10(10)	0	0
4. Är landstinget/regionen med i ett forum eller referensgrupp där även SOS Alarm medverkar? (Exempelvis: 112-rådet eller Vårdrådet.)					
Ja, ett forum eller en referensgrupp		Ja, fler än ett forum eller referensgrupp		Nej, inga forum eller referensgrupp	
8(10)		7(7)		3(3)	
4b. Om ja, vilket eller vilka forum/referensgrupper är landstinget/regionen med i?					
16 nämner Vårdrådet. Övriga grupper som nämns är TUCAP och lokala/regionala samverkansgrupper.					
5. Finns det inom landstinget/regionen planer på att bedriva alarmering och dirigering av ambulanser i egen regi?					
Ja, planer finns på att bedriva alarmering och dirigering av ambulanser helt i egen regi					3(3)
Ja, planer finns på att bedriva alarmering och dirigering till viss del i egen regi (t.ex. att sjuksköterskor anställda av landstinget sköter dirigeringen i SOS Alarms lokaler).					5(5)
Nej, det finns i dagsläget inga planer på att bedriva alarmering och dirigering i egen regi.					11 (12)

Notering: Siffran refererar till antal respondenter (totalt 18), medan siffran i parentes refererar till antalet landsting (totalt 20 av 21 har svarat). På fråga 5 har Kalmar/Blekinge givit ett annat svar än Kronoberg, vilket innebär att antalet respondenter inte summerar till 18. De landsting/regioner som anger att de inte är med i något forum tillsammans med SOS Alarm är Uppsala, Västmanland och Jämtland/Härjedalen.

Av 21 landsting har Riksrevisionen fått svar av 20 landsting.⁶⁵ Tre landsting, Blekinge, Kalmar och Kronoberg, har valt att lämna ett gemensamt svar. SOS Alarm uppger att Blekinge, Kalmar och Kronoberg visserligen har varsitt avtal med SOS Alarm, men att SOS Alarm ser dem som *en* kund. SOS Alarm uppger även att man ser samtliga landsting i norra regionen som *en* kund, eftersom dialogen med dem sker i samverkan.⁶⁶ Att flera landsting kan betraktas som en kund får konsekvenser för hur kundrelationerna mellan landstingen och SOS Alarm beskrivs. I tabell 6 ovan där enkätsvaren redovisas, har därför antalet inkomna enkätsvar redovisats (totalt 18 svar), medan antal svar uppdelat per landsting redovisas inom parentes (totalt 20 landsting).

Av enkätsvaren i tabell 6 ovan framgår att enbart 6 av 20 landsting är missnöjda med SOS Alarm som helhet (fråga 1). 8 av 20 landsting uppger att SOS Alarm har anpassat sin tjänst till landstingets behov i ganska liten eller i mycket liten utsträckning (fråga 2). De landsting som har svarat ”i mycket liten utsträckning” är Uppsala och Västmanland.

Mest missnöje finns om fråga 3 som kartlägger landstingens uppfattning om SOS Alarms kompetens och förståelse för utvecklingen inom den prehospitäl vård. 10 av 20 landsting uppger att SOS Alarm i ganska liten utsträckning har kompetens och förståelse inom området. 7 av 20 landsting har dock uppgett att SOS Alarm i mycket stor eller i ganska stor utsträckning har kompetens och förståelse för utvecklingen inom den prehospitäl vård, medan resterande tre landsting uppger att SOS Alarm i lagom utsträckning har förståelse. Att SOS Alarm ska ha kompetens för den prehospitäl vård framgår inte explicit av alarmeringsavtalet. Avtalet säger dock att SOS Alarm ska utveckla SOS-tjänsten i takt med omvärldens behov och samhällets förändringar (punkt 3.8).

De flesta landsting medverkar i minst ett forum eller referensgrupp tillsammans med SOS Alarm (fråga 4). Om det finns landsting som inte är nöjda med SOS Alarms förståelse för den prehospitäl vård medverkar flera av dem åtminstone i ett forum (utöver avtalsdialogen) där de tillsammans med andra aktörer rimligen kan påverka SOS Alarms verksamhet.

Fem landsting uppger att de har planer på att till viss del bedriva alarmering av ambulans i egen regi. För Stockholm läns landsting yttrar sig detta genom att en förutsättningslös utredning har genomförts av prioritering, alarmering och dirigerande helt eller delvis i egen regi. Kronoberg uppger att de har haft tankar på att bedriva en egen central för lågprioriterade uppdrag, men det finns inga långtgående planer. Örebro har uppgett att de inte har några planer på att

⁶⁵ Det landsting som inte har lämnat något svar är Västernorrland.

⁶⁶ Mail från SOS Alarm 2015-04-14.

bedriva egen regi, men uppger dock att de också bevakar och studerar frågan. Västra Götaland och Halland har också planer på att ha viss del i egen regi genom att ha egna anställda sjuksköterskor på larmcentralerna. Tre landsting, Uppsala, Västmanland och Sörmland har planer på att bedriva alarmering helt i egen regi.

Enkäten avslutades med en öppen fråga där respondenterna fick uppge övriga kommentarer. Landstingen har här bland annat beskrivit att de bevakar frågan om egen regi. En del landsting beskriver att de är nöjda med SOS Alarm, medan andra beskriver att de är mindre nöjda. Ett landsting skriver att debatten kring SOS Alarm ofta känns onyanserad och att landstingen borde ha en större självkritik i fråga om hur de sköter den egna verksamheten innan de kritiserar SOS Alarm.

Enkätsvaren visar sammantaget att det verkar finnas landsting som inte är nöjda med SOS Alarm men att missnöjet inte verkar vara representativt för överlag. Flera landsting svarar att SOS Alarm kan bli bättre på att utveckla sin kompetens och förståelse för den prehospitla vården.

Riksrevisionen konstaterar att SOS Alarm arbetar kundanpassat men utifrån enkätsvaren finns det landsting som inte är nöjda med SOS Alarms arbete.

4.2 SOS Alarm och dess långsiktiga arbete

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm utveckla SOS-tjänsten i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter. Riksrevisionen har granskat samtliga styrelseprotokoll för åren 2010 till och med 2014. Det framkommer tydligt att det har varit en intensiv period för bolaget och att styrelsen har fått hantera mer eller mindre akuta ärenden. Periodvis har stor massmedial uppmärksamhet tvingat ledning och styrelse till att ha ett kortsiktigt fokus. Osäkerheten om bolagets framtid till följd av Alarmeringstjänstutredningen har också skapat problem.

Intervjuer med bolagets styrelseledamöter ger en bild av att den inte har arbetat långsiktigt och framtidsinriktat i den utsträckning de skulle ha önskat. En stor del av de beslut som fattats har varit av typisk bolagsrättslig karaktär såsom fastställande av årsredovisning, bokslutskommuniké, arbetsordning för styrelsen, vd- och rapportinstruktion, firmateckning, attest- och delegationsinstruktion samt affärsplan.

Att styrelsen inte har arbetat tillräckligt långsiktigt i den utsträckning den har velat har bland annat tagit sig uttryck i att den inte har fattat beslut om utveckling av en framtida teknikplattform.⁶⁷ Frågan har diskuterats sedan 2010.

Ledamöter i SOS Alarms styrelse har beskrivit att den snabba utvecklingen inom it och telekommunikation kan innebära såväl möjligheter som risker i den operationella hanteringen. En risk består i svårigheten att möta en ständig efterfrågan på nya kostnadseffektiva tekniska lösningar, vilka kräver anpassning in i verksamhetens egna system, utan att påverka säkerheten eller möjligheter till samverkan mellan SOS-centralerna. Det finns också operativa risker kopplade till teknik som ligger utanför företagets kontrollmiljö. Ett exempel är störningar i telenätet som påverkar tillgängligheten. Alla sådana händelser av betydelse för SOS Alarms verksamhet utreds därför och analyseras tillsammans med nätleverantören för att undvika upprepningar.⁶⁸ En viktig fråga för SOS Alarms styrelse är därmed teknikplattformen. Bolaget står inför ett tekniskifte och det är flera parametrar som måste tas i beaktande innan beslut kan fattas, bland annat möjligheten att vidareförmedla information.

En annan viktig fråga för SOS Alarms långsiktiga arbete är bolagets kompetensförsörjning.

Bolaget har haft en hög personalomsättning och problem med bemanningen, vilket har fått konsekvenser för alarmeringstjänsten. Det tar minst nio månader för en ny 112-mottagare att vara självgående, vilket innebär att det inte har funnits tillräcklig med personal för att besvara 112-anropen under vissa perioder. Den höga personalomsättningen antas bland annat vara en följd av osäkerheten om bolagets framtid men också att 112-mottagarna upplever en hårdnande attityd från dem som ringer 112. Vissa anställda har fått personskydd på grund av en allvarlig hotbild. Dessa faktorer har även lett till ett större antal sjukskrivningar och personalomsättningen har ökat från cirka 10 procent till 15 procent de senaste fyra åren. Det har också funnits ett missnöje med en förändrad schemaläggning som genomfördes för några år sedan. Styrelsen har varit djupt engagerad i dessa frågor.

För att kunna hantera bemanningssituationen har uppsägningstiden förlängts från en månad till tre månader. SOS Alarm har också påbörjat ett internt arbete med att stödja personalen genom avlastningssamtal och kompetenshöjande insatser.

⁶⁷ Intervjuer med styrelseledamöter SOS Alarm.

⁶⁸ SOS Alarms årsberättelse 2013.

Riksrevisionen har också tagit del av den kundundersökning som SOS Alarm lät genomföra under 2013. Den visar att kundernas⁶⁹ förtroende för SOS Alarm har minskat sedan 2011 då 78 procent av kunderna var positiva till bolaget. I den senare undersökningen har siffran sjunkit till 67 procent. Samtidigt visar undersökningen att skillnaderna är stora mellan de olika kundkategorierna.⁷⁰ Riksrevisionen konstaterar att det är angeläget för styrelsen att arbeta med dessa frågor.

I några landstingsavtal finns konstruktioner med viten som SOS Alarm ska betala om avtalskraven inte uppnås. Det vanligaste kravet är att sjuksköterskor på SOS-centralen ska hantera sjukvårdsärenden och göra prioriteringen av ärendet, vilket har sin grund av vissa landstings syn om den prehospitla vården. SOS Alarm har liksom övriga vårdsektorn haft svårt att rekrytera sjuksköterskor och i några landsting har man valt en lösning där landstinget självt bemannar SOS-centralen med sjuksköterskor. Det innebär också att sjuksköterskorna kan alternera mellan SOS Alarm och vårdsektorn.

Sedan 2010 har SOS Alarm betalat ut sammanlagt 6,6 miljoner kronor till Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och landstinget i Halland. Det motsvarar ersättningen för 15 genomsnittsanställda under ett år, eller 20 procent av kostnaderna för teknikutvecklingen under 2013. Därtill har bolaget upplupna kostnader för viten på drygt 8 miljoner kronor som landsting skulle kunna kräva ut men som de inte har gjort på grund av att landstingen har varit medvetna om svårigheten att rekrytera sjuksköterskor.

Riksrevisionen konstaterar att SOS Alarm inte har kunna fullfölja ingångna avtal vilket har lett till utbetalning av viten, vilket är resurser som skulle kunna ha använts i verksamheten istället. Detta innebär således att SOS Alarm har ingått avtal som de har svårt att fullfölja. SOS Alarm borde därför se till så att de följer avtalen eller omförhandla avtalen och i omförhandlingen verka för lösningar så att kundernas behov kan tillgodoses.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

I följande avsnitt lämnar Riksrevisionen en sammanfattning av iakttagelserna. De framställs i den ordning som de presenteras i kapitlet.

- Det finns landsting som inte är nöjda med SOS Alarm. Det visar sig tydligast genom att landsting planerar att ha egna larmcentraler som prioriterar, alarmerar och dirigerar ambulanser.

⁶⁹ Kunderna kategoriseras i grupperna; vård, 112/kris, partners, räddningstjänst, säkerhet och jourteletjänster.

⁷⁰ Varumärkesundersökning 2013, SOS Alarm. Ipsos Loyalty.

- Det går inte att konstatera att SOS Alarm inte arbetat kundanpassat överlag. SOS Alarms avtal med landstingen varierar vilket uppmärksammades i Riksrevisionens granskning av ambulansverksamheten. Avtalen speglar de olika krav som landstingen ställt på SOS Alarm. Det finns ett utvecklingsperspektiv i denna fråga i så måtto att SOS Alarm som leverantör genom förhandlingar och tjänsteutveckling ska verka för att förstå och tillgodose kundernas behov.
- SOS Alarms styrelse har inte arbetat tillräckligt långsiktigt och framtidsinriktat i den utsträckning som den velat. Detta beror bland annat på att bolagets framtid är osäker till följd av Alarmeringstjänstutredningen. Periodvis har också stor massmedial uppmärksamhet tvingat ledning och styrelse att ha ett kortsiktigt fokus. Styrelsen har inte fattat beslut i vissa frågor av långsiktig strategisk betydelse för SOS Alarm och alarmeringen. Frågan om den framtida teknikplattformen är en sådan angelägen fråga.
- SOS Alarm har ingått avtal med landstingen om att bolaget ska betala viten till vissa landsting om avtalsvillkoren inte uppfylls. Det vanligaste kravet är att sjuksköterskor på SOS-centralen ska hantera sjukvårdsärenden. SOS Alarm liksom övriga vårdsektorn har haft svårt att rekrytera sjuksköterskor. Sedan 2010 har SOS Alarm betalat ut sammanlagt 6,6 miljoner kronor, vilket motsvarar ersättningen för 15 genomsnittsanställda under ett år, eller 20 procent av kostnaderna för teknikutveckling under 2013.

5 Regeringens styrning och rapportering till riksdagen

I detta kapitel presenterar Riksrevisionen iakttagelser om hur regeringen styr SOS Alarm, analys av organisationsformen och vad regeringen rapporterar till riksdagen om SOS Alarm.

5.1 Regeringens styrning via alarmeringsavtalet

Alarmeringsavtalet är ett avtal mellan staten och SOS Alarm som reglerar SOS Alarms åtaganden inom alarmering. Avtalet reglerar SOS Alarms åtagande att för hela landet ta emot samtal på nödnumret 112 och att behandla och vidarekoppla dessa nödanrop till rätt hjälporgan. Denna tjänst benämns i avtalet som "SOS-tjänsten" och utgör SOS Alarms grunduppdrag.

Riksrevisionen har granskat alarmeringsavtalet med avseende på åtaganden, påföljder, rapportering och uppföljning. Vidare följer en analys av SOS Alarms driftsform. Granskningen har dels utgått från en rimlighetsnorm som bedömningsgrund, dels från en juridisk granskning utförd av två juridiska experter (Magnusson Advokatbyrå AB och Lars Henriksson, professor i rättsvetenskap, jur. dr, civ.ek. DHS).

5.1.1 Åtaganden enligt alarmeringsavtalet

SOS Alarms grunduppdrag är SOS-tjänsten. En beskrivning av vad SOS-tjänsten innefattar återfinns i bilaga 1 i alarmeringsavtalet. Där framgår att 112-mottagaren ska genom en primär intervju fastställa vad som har hänt och var det har hänt. Därefter ska 112-mottagaren avgöra vilken eller vilka hjälpresurser som behövs. Beroende på de avtal eller överenskommelser som har tecknats med landsting, kommuner och andra hjälporgan, behandlas eller vidarekopplas nödanropet till rätt hjälporgan.

Funktionella krav på SOS-tjänsten och alarmeringsverksamheten beskrivs i bilaga 2 i avtalet. De funktionella kraven är att SOS Alarm ska följa säkerhetsskyddslagen och gällande regler för larmcentraler. Där anges även krav på att 112-mottagarna ska ha en *generell SOS-kompetens* som innebär att en 112-mottagare ska kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett tillförlitligt sätt. SOS-kompetensen ska årligen kontrolleras genom en certifiering.

I bilaga 2 i alarmeringsavtalet beskrivs även de funktionella kraven för svarstiderna. De är att:

- medelsvarstiden för 112-samtal ska vara högst 8 sekunder
- högst 8 procent av samtalen ska ha en medelsvarstid som överstiger 15 sekunder
- ingen som ringer på det gemensamma nödnumret ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder.

Riksrevisionen konstaterar att det inte framgår för vilken tidsperiod medelsvarstiderna ska gälla, men eftersom bolaget årligen rapporterar samtalsstatistik till Regeringskansliet är tolkningen att det gäller på en årlig basis. Det är också otydligt vad det innebär att kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett *tillförlitligt* sätt och vad en *normal* situation för bolaget är. Alarmeringsavtalet innehåller också vaga beskrivningar om krav på SOS-tjänstens utveckling och SOS Alarms uppgifter (se punkterna 3.6, 3.8, 3.9, och 3.10). Att dessa skrivningar är vagt formulerade kan vara rimligt eftersom utveckling är något som kommer att ske i framtiden och därmed inte kan detaljstyras i förväg. Att avtalet är utformat på detta sätt kan även tolkas som ett sätt att göra avtalet relevant och aktuellt över tid. Det är en fördel att ha ett generellt skrivet avtal om syftet är att undvika nya avtalsförhandlingar eller omförhandlingar. Det skapar utrymme för flexibilitet, men det blir också nödvändigt att föra en diskussion med staten om verksamhetskraven. Nackdelen är att det på förhand inte är klart vilka konkreta mål som verksamheten har. I varje fall ökar kravet på ägarstyrning och samordning mellan ägarna högst påtagligt. Det innebär att alarmeringsavtalet endast kan betraktas som behörighet att utföra vissa uppgifter, medan bolagets befogenheter och konkreta skyldigheter måste klargöras löpande av ägarna gentemot.

Detta innebär att Regeringskansliets dialog med SOS Alarm är viktig.

5.1.2 Påföljder, rapportering och kontroll

Alarmeringsavtalet saknar regleringar om påföljder om ett åtagande inte uppfylls. Det innebär att allmänna avtalsrättsliga påföljder i stället kan göras gällande, exempelvis hävning och skadestånd. Om åtagandena är vagt beskrivna kan det dock vara svårt att konstatera om SOS Alarm har brutit mot avtalet.

För att kunna säkerställa att åtagandena i avtalet efterlevs, är det viktigt med uppföljning. Alarmeringsavtalet specificerar att SOS Alarm årligen ska ta fram följande rapporter:

- en redovisning och analys av hur kraven på svarstider efterlevs

- en verksamhetsrapport
- en ekonomisk särredovisning av 112-tjänsten
- en redovisning om det finns risker för att SOS Alarm vid större kriser inte kan utföra sina skyldigheter enligt uppdraget.

Redovisningen av svarstider ska innefatta antal samtal med en svarstid på mellan 0 och 15 sekunder, mellan 15 och 30 sekunder och antal samtal över 30 sekunder.⁷¹ Verksamhetsrapporten ska särskilt beakta utvecklingen avseende kostnads- och nyttoaspekter, investeringar och effektiviseringsåtgärder samt redovisa hur det statliga anslaget har förbrukats över verksamhetens olika delar.⁷² Redovisningen om risker för SOS Alarms förmåga omfattar också att SOS Alarm ska analysera, värdera och sammanställa om det finns risker som allvarligt kan försämra SOS Alarms förmåga att utföra sitt uppdrag vid större krissituationer.⁷³

Kraven på rapportering är relativt övergripande. Skrivningarna kan emellertid innebära att avtalsparterna gör olika tolkningar. Riksrevisionen poängterar betydelsen av en fungerande dialog mellan SOS Alarm och Regeringskansliet.

Av punkten 3.15 i alarmeringsavtalet framgår följande: ”SOS Alarm ska på begäran lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer tillträde till alla anläggningar samt lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att åtagandena som följer av detta avtal uppfylls.”

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utför årligen en kontroll av SOS Alarms efterlevnad av alarmeringsavtalet. I regeringens regleringsbrev⁷⁴ till MSB benämns denna kontroll tillsyn. Det är emellertid inte ett lagfäst tillsynsansvar och Riksrevisionen konstaterar att det leder till att kontrollen saknar rättsliga möjligheter att påverka verksamheten och förebygga tillkortakommanden eller brister i det uppdrag som SOS Alarm har. Alarmeringstjänstutredningen fastslog att det saknades en samlad och tydlig författningsreglering av den alarmering som avsåg nödsituationer. Även 112-tjänsten saknade författningsreglering. Som en följd av en otillräcklig reglering var tillsynen och kontrollen över alarmeringsverksamheten som helhet svag.⁷⁵ Riksrevisionen har tagit del av MSB:s rapporter från 2010 till och med 2014 och finner att kontrollen av åtaganden i alarmeringsavtalet

⁷¹ Alarmeringsavtalet, bilaga 2.

⁷² Alarmeringsavtalet, 3.13.

⁷³ Alarmeringsavtalet, 3.16.

⁷⁴ Regleringsbrev Fö2014/125/ESL (delvis), Fö2014/987/SSK, Fö2014/1535/SSK m.fl.

⁷⁵ SOU 2013:33, *En myndighet för alarmering*.

är både tydligt och mindre tydligt beskrivna.⁷⁶ Exempel på åtaganden som MSB behandlar i rapporterna är bland annat svarstider, handläggningstider, 112-mottagarnas certifiering, samtalsuppföljning, robusthet i tekniska system, efterlevnad av regler för larmcentraler, implementeringen av 113 13 och SOS Alarms deltagande i internationella samarbeten. Att vissa åtaganden i alarmeringsavtalet är mindre tydligt beskrivna verkar således inte utgöra ett hinder för kontroll.

Riksrevisionen konstaterar att även MSB gett uttryck för att det är otydligt vad som menas med *normalläge* angående kraven på svarstider. MSB anser att SOS Alarms redovisning av de situationer som är ett avsteg mot ett *normalläge* inte på ett tillräckligt tydligt sätt har beskrivit problematiken. MSB har också framfört att om SOS Alarm skulle ombildas till en myndighet borde den följas upp på samma sätt som andra myndigheter, det vill säga genom regleringsbrev med återskärningskrav och särskilda rapporteringskrav för specifika områden.⁷⁷

5.1.3 Finansiering av alarmeringstjänsten och avtalets giltighetstid

Som redan har nämnts ersätts SOS Alarm för SOS-tjänsten genom ett årligt anslag från staten. Ersättningen bygger på SOS Alarms ekonomiska underlag och regleras i alarmeringsavtalet. Full kostnadstäckning för SOS-tjänsten utgick under perioden 2009–2011, begränsat till maximalt 174 miljoner kronor (enligt bilaga 4 i avtalet). Alarmeringsavtalet saknar dock bestämmelser om beräkningsgrunder eller ersättningsprinciper från och med 2012 och framåt. Det framgår därmed inte av avtalet hur ersättningen ska beräknas, fastställas och utbetalas. För 2015 är ramanslaget cirka 224 miljoner kronor.⁷⁸

I SOS Alarms årsredovisning 2013 står det: ”Nu gällande avtal avseende ersättning för 112-tjänsten tecknades för perioden 2008–2011 och har därefter förlängts med ett år i taget. Nuvarande avtal omfattar 2014. Grundersättningen uppgår 2013 liksom de föregående sju åren till 178 MSEK.”

⁷⁶ MSB (2014). *Helårsuppföljning för verksamhetsåret 2013 avseende alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm AB*, dnr: 2014-1365.; MSB (2013). *Helårsuppföljning för verksamhetsåret 2012 avseende alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm AB*, dnr: 2013-701.; MSB (2012). *Årsuppföljning för verksamhetsåret 2013 avseende alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm AB*, dnr: 2012-1901.; MSB (2011). *Halvårsuppföljning för verksamhetsåret 2011 avseende alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm (nedan benämnt SOS Alarm)*, dnr: 2011-6170.; MSB (2010). *Halvårsuppföljning för verksamhetsåret 2010 avseende alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm (nedan benämnt SOS Alarm)*, dnr: 2010-8505.

⁷⁷ Remissvar på Alarmeringstjänstutredningens betänkande (SOU 2013:33) *En myndighet för alarmering*, dnr 2013-2441.

⁷⁸ Av regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende anslag 2:6 (Fö2014/2097/ESL (delvis)) där riksdagen har beslutat om anslaget 2:6 Ersättning till SOS Alarm för alarmeringstjänst enligt avtal för budgetåret 2015. Prop. 2014/15:1 utg. omr. 6, bet. 2014/15: FöU1, rskr. 2014/15:63.

Avtalet saknar emellertid en förlängningsklausul. Alarmeringsavtalet ersätter ett tidigare gällande avtal och löper från och med den 1 januari 2009 tills vidare med 6 månaders uppsägningstid. Om inget annat avtalats mellan parterna i form av ändringar eller tillägg sedan undertecknandet den 5 december 2008 är det ordalydelsen i avtalet som gäller. Skrivningen i årsredovisningen uttrycker emellertid att man automatiskt kan förlänga det maximala beloppet (det vill säga inte "grundbeloppet" som det anges i årsredovisningen) som gällde under 2009–2011. En sådan ordning saknar stöd i alarmeringsavtalet men verkar åtminstone indirekt ha varit förutsatt även om det i avtalet saknas skyldigheter om att SOS Alarm ska redovisa sina kostnader till staten. I bilaga 4 står det nämligen att från det maximala ersättningsbeloppet ska göras en avräkning nästkommande år, om de verkliga kostnaderna för 112-tjänsten underskred det årliga maximala anslaget om 174 miljoner kronor. Avtalet ger därmed ett uttryck för att det skulle vara en ersättning motsvarande full kostnadstäckning, men så har inte varit fallet.

Om man förutsätter att anslaget inte täcker kostnaderna för alarmeringstjänsten, är finansieringen för SOS-tjänsten beroende av statens ensidiga beslut varje år. SOS Alarm har alltså, såvitt kan bedömas av handlingarna, ingen rätt att påkalla någon ersättning mer än vad som enligt allmänna principer får anses vara skäligt. Det finns därmed en osäkerhet knuten till finansieringen för verksamheten.

För verksamheter som bedrivs i bolagsform och regleras genom avtal förefaller det rimligt att ersättningsfrågan regleras mer i detalj och att det genomförs en kontinuerlig redovisning av kostnader och intäkter. I annat fall undergrävs möjligheterna att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt. Med nuvarande ordning finns alltså en risk att det ekonomiska styrmedlet – vilket torde vara det huvudsakliga i avtalsrelationer med bolag – uteblir eller inte blir effektivt gentemot SOS Alarm. Så länge som ersättningen inte är helt kopplad till faktisk verksamhet, verkliga kostnader och behov uppkommer frågor om antingen ineffektiv verksamhet (vid för hög ersättning) eller splittring av verksamheten i att syfte täcka underskott (vid för låg ersättning). Eventuella negativa effekter kan mildras av en kontinuerlig dialog mellan parterna (aktiv ägarstyrning) och/eller samordningsfördelar med annan larmverksamhet. I varje fall finns det brister i själva avtalsförhållandet mellan parterna gällande den ekonomiska ersättningen.

Analysen visar sammantaget att alarmeringsavtalet inte är tillräckligt tydligt inom flera områden.

5.1.4 Syfte och uppgifter för 112-rådet

Av alarmeringsavtalet framgår att det ska finnas ett 112-råd. 112-rådet består av representanter från myndigheter och organisationer med anknytning till 112 och samhällets alarmering, bland annat polisen, MSB, Svenska kyrkan och Socialstyrelsen.⁷⁹ Rådets uppgift är att fungera som ett rådgivnings- och referensorgan till SOS Alarm angående SOS-tjänstens funktion, utformning och långsiktiga utveckling. Rådet har även till uppgift att följa upp implementeringen av alarmeringsavtalet.⁸⁰

Enligt alarmeringsavtalet ska alla rapporter och förslag normalt ha förankrats i 112-rådet innan SOS Alarm överlämnar dem till Regeringskansliet. 112-rådet kan därför tolkas ha en roll att säkerställa att Regeringskansliet får den information de behöver.

Riksrevisionen anser att alarmeringsavtalet är otydligt i fråga om vad som menas med att rapporter *normalt* ska *förankras* i 112-rådet. Det är även oklart vilka krav 112-rådet kan ställa på SOS Alarm angående informationen som bolaget rapporterar.

Riksrevisionen konstaterar utifrån en intervju med representanter för SOS Alarm att 112-rådet inte arbetar enligt beskrivningen i alarmeringsavtalet avseende att rådet inte följer upp implementeringen av alarmeringsavtalet och att rapporter inte förankras i rådet innan de överlämnas till Regeringskansliet.⁸¹

Riksrevisionens uppfattning är att 112-rådet främst fyller syftet att vara ett tillfälle för informationsutbyte i stället för att följa upp alarmeringsavtalet. 112-rådets möten har anpassats till medlemmarnas behov vilket kan vara rimligt. SOS Alarm har dessutom på eget initiativ utökat 112-rådet med ett Vårdråd, ett Krisberedskapsråd och ett Räddningsråd.⁸²

112-rådet inte har någon dialog med Regeringskansliet, förutom att Regeringskansliet har haft representation i 112-rådet. Rådets ordförande deltar

⁷⁹ Deltagare i 112-rådet är: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Svenska kyrkan, Giftinformationscentralen, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Post- & telestyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna, Trafikverket, Tullverket, Transportstyrelsen, Regeringskansliet och SOS Alarm.

⁸⁰ Alarmeringsavtalet, bilaga 3.

⁸¹ Intervju med representanter för 112 rådet, 2015-03-09.

⁸² Deltagande organisationer i Vårdrådet: samtliga landsting och regioner med motsvarande ansvar (förutom Landstinget i Kalmar län) samt Södersjukhuset och SOS Alarm. Krisberedskapsrådet består av: MSB, Landstinget i Blekinge, Landstinget Västernorrland, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Kalmar, Länsstyrelsen Östergötland, Örebro kommun, Eksjö kommun, Halmstad kommun, samt Räddningstjänsten Väst. Räddningsrådet består av deltagare från Räddningstjänsten Jönköping, Södertörns brandförsvarsförbund, Räddningstjänsten Storgöteborg, Räddningstjänsten Väst, Luleå räddningstjänst, Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund, Västra Mälardalens kommunförbund, Vilhelmina räddningstjänst, Medelpads räddningstjänst, Helsingborgs brandförsvär, Nerikes brandkår och SOS Alarm.

emellertid på möten med Regeringskansliet. Att 112-rådet ska ha en dialog med Regeringskansliet är dock inget som regleras i alarmeringsavtalet.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att 112-rådet inte arbetar enligt alarmeringsavtalet, men att det kan vara rimligt eftersom rådets arbete har anpassats efter medlemmarnas behov. Samtidigt som det kan innebära att 112-rådet inte arbetar enligt alarmeringsavtalets ursprungliga intentioner.

5.2 Dialog som styrmedel

En viktig del av regeringens styrning av SOS Alarm, dels som avtalspart, dels som delägare, är via dialog. Som tydliggjordes ovan kan, eller bör inte ett bolag som SOS Alarm styras enbart genom ett avtal, utan styrningen bör ske i kombination med en fungerande dialog. Att bedöma huruvida en dialog är konstruktiv eller inte är svårt, eftersom det till viss del är en subjektiv uppfattning. Riksrevisionen har därför granskat om det finns frågor som är olösta och som påverkar alarmeringsverksamheten. Det är angeläget att lösa dessa frågor eftersom det påverkar SOS Alarms roll och uppdrag bland annat gentemot andra statliga myndigheter och eftersom det kan påverka rättssäkerheten för den enskilde. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte har gett SOS Alarm besked eller vägledning i viktiga frågor.

Utlämnande av uppgifter

Många av de samtal som inkommer till SOS Alarm är kopplade till misstanke om brott. Polis och åklagare kan därför i sin brottsutredande verksamhet vilja få ut information om inkomna samtal till nödnumret 112. Antalet ärenden till SOS Alarm om utlämnande av information har ökat sedan 2009 då SOS Alarm fick in ett anonymt tips angående ett misstänkt mord. SOS vidarebefordrade omgående sin ljudfil till polisen, som även begärde att få uppgift om den anropsidentitet som tipsaren ringt ifrån. Med hänvisning till tipsarens begäran att få vara anonym avvisade SOS Alarm kravet. Både tingsrätten och hovrätten fastslog dock senare att SOS Alarm, i enlighet med den lagstadgade editionsplikten i rättegångsbalken, var tvunget att lämna ut den begärda uppgiften.

Detta rättsfall gav upphov till diskussion, både inom och utom SOS Alarm om rätten till anonymitet vid samtal till 112. För att skapa klarhet i frågan lät SOS Alarm utreda omfattningen av SOS Alarms tystnadsplikt. Utredningen kom fram till att det är oklart i vilka situationer SOS Alarm är skyldigt att lämna ut

uppgifter i samband med brottsutredning. År 2011 skrev SOS Alarm därför till regeringen (Försvarsdepartementet) och bad om vägledning.⁸³

Regeringen har inte gett SOS Alarm besked ärendet men informerat bolaget om att ärendet har överlämnats till Alarmeringstjänstutredningen. Frågan diskuteras inte i Alarmeringstjänstutredningen, vilket innebär att inte heller utredningen har gett vägledning i ärendet.

Uppdateringen av lagen om regionala alarmeringscentraler

År 2011 vände sig SOS Alarm till Försvarsdepartementet för vägledning, och önskade även en uppdatering av lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler. Enligt SOS Alarm hade det skett en rad olika förändringar av terminologin som används i lagen. Till exempel är SOS Alarm Sverige AB numera det formella namnet för SOS Alarm och nödnumret är 112 och inte 90 000 som anges i lagen.

Regeringen har inte gett SOS Alarm besked i ärendet men informerat bolaget om att ärendet har överlämnats till Alarmeringstjänstutredningen. I Alarmeringstjänstutredningen föreslås att lagen om regionala alarmeringscentraler ska upphävas. I och med att utredningens förslag inte har antagits kvarstår behovet av att uppdatera lagen.

Lagring av ljudfiler

SOS Alarm upplever att det finns problem med vissa regler som gäller lagring av ljudfiler. Handlingar som en sjuksköterska på SOS-centralen upprättar omfattas av patientdatalagens (2008:355) bestämmelser om tio års arkivering, medan 112-mottagarens upprättade handlingar ska sparas längst tre månader i enlighet med regeringens beslut från 1981. SOS Alarm har i ett brev till regeringen 2009 påtalat detta. Det finns, enligt bolaget, följaktligen ett behov av att klarlägga denna fråga.⁸⁴

Regeringen har inte gett SOS Alarm besked i ärendet men informerat bolaget om att ärendet har överlämnats till Alarmeringstjänstutredningen. Alarmeringstjänstutredningen ger dock inte vägledning i detta ärende.⁸⁵

⁸³ Angående SOS Alarms sekretessplikt vid samtal till nödnumret 112, skrivelse till Försvarsdepartementet, 2011-09-21.

⁸⁴ Hemställan om nytt regeringsbeslut enligt 2 § lagen (1981:1104) om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler, skrivelse till Försvarsdepartementet, 2011-09-21.

⁸⁵ Alarmeringstjänstutredningen föreslår dock en ny lag som innebär att nödsamtal får spelas in i den mån det behövs för uppföljning och kontroll av larmbehandlingen (se sid 28). Detta finns dock inte ett tydliggörande för hur länge filerna bör sparas.

Yttre påverkan på SOS Alarms teletrafik

Under kvällen och natten lördag den 7 mars 2015 inkom cirka 270 samtal till journummer samt e-Call nummer vid SOS Alarm. Dessa samtal visade sig senare vara en spam-attack. Under lördagsnatten fick nationell produktionsledare hos SOS Alarm i ett av dessa samtal kontakt med en person som säger sig vilja slå ut Sveriges beredskap genom en digital attack.

Spam-attackerna återkom igen på eftermiddagen söndagen den 8 mars men slutade sedan efter kl. 22. Inga spam-attacker rapporterades under måndagen den 9 mars.

Initialt var hypotesen hos SOS Alarm att den ökade belastningen beror på ett internt tekniskt fel. Detta kunde uteslutas efter undersökning av SOS Alarms beredskapstekniker och Telia kontaktades för spårning. Samtal spårades och SOS Alarm har polisanmält händelsen.

Under söndagen och måndagen, 8–9 mars, sammankallades SOS Alarms beredskapsorganisation för möten. Även MSB och PTS informerades och sammankallades till möten. MSB informerade vidare Justitiedepartementets TiB (tjänsteman i beredskap) om situationen. Tillsammans med MSB och PTS diskuterades vad ett eventuellt eskalerat scenario skulle innebära. MSB tog ansvar för att se över en informationsplan ifall ett behov skulle uppstå. Eftersom det är oklart vem som har mandat att stänga av A-nummer, kunde ingen omedelbar åtgärd tas. MSB bad PTS samverka med Telia och utreda vem som har mandat att stänga av A-nummer vid händelse av att något liknande inträffar igen.

SOS Alarm har betonat för Justitiedepartementet att belastningsattacker även kan rikta sig direkt mot nödnumret 112 och SOS Alarm är särskilt angelägna att följande frågor utreds:⁸⁶

- Hur bör storskalig utslagning av nödnumret 112 hanteras, om en sådan situation skulle uppstå?
- Vem är ansvarig för att initiera ett arbete som studerar problemet och kommer med förslag till lösningar? PTS har ett sektorsansvar när det gäller teleområdet och MSB har ett övergripande ansvar när det gäller planering av åtgärder mot och hantering av stora störningar på viktiga samhällsfunktioner. Således ser SOS Alarm att dessa myndigheter är centrala i det fortsatta arbetet. SOS Alarm uppger att de kommer att delta och bistå i ett sådant arbete.

⁸⁶ Brev till Justitiedepartementet, 2015-03-10.

Riksrevisionen konstaterar att SOS Alarm ännu inte har fått någon vägledning i hur dessa typer av belastningsattacker ska hanteras och vilket ansvar de olika myndigheterna ska ha i sådana situationer.

5.3 SOS Alarms driftsform

SOS Alarm är aktiebolag, som utför en myndighetsliknande uppgift, men omfattas inte av tillsyn i brist på konkreta bestämmelser i lag. Det har redan konstaterats att alarmeringsavtalet inte kan ersätta sådana lagkrav.

Det finns också anledning att begrunda varför alarmeringsverksamheten drivs som aktiebolag. Ändamålet för aktiebolag är att driva kommersiell verksamhet i vinstsyfte för att ge utdelning till aktieägarna men aktiebolag kan utföra myndighetsuppgifter och det kan vara ändamålsenligt om det exempelvis är viktigt att verksamheten bedrivs effektivt. Av det skälet brukar vissa verksamheter drivas såsom aktiebolag.⁸⁷ Aktiebolag är också särskilt lämplig om det är viktigt att verksamheten bedrivs affärsmässigt och att ägaren/ägarna vill begränsa det personliga ansvaret i verksamheten. Det kan förefalla besynnerligt om staten och andra offentliga huvudmän, som har ansvaret för vården och räddningstjänsten, har fullt ansvar medan ansvaret för själva alarmeringsverksamheten begränsats.

5.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Riksrevisionen har granskat regeringens rapportering om SOS Alarm till riksdagen med utgångspunkten att det är viktigt att rapporteringen är utformad så att den är väsentlig och rättvisande.

Regeringens rapportering till riksdagen består främst av regeringens årliga beskrivning av SOS Alarm i budgetpropositionen och av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om företag med statligt ägande.⁸⁸ Riksrevisionen har gått igenom rapporteringen för åren 2010 till 2015.

⁸⁷ Som jämförelse kan nämnas fjärrvärmeverksamhet som tidigare traditionellt bedrevs i kommunal förvaltning gjordes en ändring i ellagen med innehåll att verksamheten skulle bedrivas affärsmässigt. Dessa principer gäller alljämt efter införandet av fjärrvärmelagen. Huvudändamålet för att bedriva verksamheten affärsmässigt är att den i grunden är en affärsverksamhet, där intresset av att undvika skattesubventioner eller olagliga statsstöd är för handen.

⁸⁸ Exempelvis: Regeringens skrivelse 2013/14:120 – Företag med statligt ägande.

5.4.1 Regeringens rapportering i budgetpropositionerna

Åren 2010 till 2014 var skrivningarna i budgetpropositionerna lika till sitt innehåll. De handlade om följande:

- Det finns ett alarmeringsavtal mellan staten och SOS Alarm.
- SOS Alarm kommer att få extra ersättning förutom grundnivån för att säkra tjänster utöver att svara på 112, till exempel ersättning att hålla både ett analogt system och det digitala RAKEL-systemet under en övergångsperiod, eller att inrätta och ansvara för ett särskilt informationsnummer 113 13.
- Syftet med avtalet är att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och skapa möjligheter att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans.
- Staten ställer krav på att SOS Alarm ska driva centraler som upprätthåller SOS-tjänsten i hela landet.
- SOS Alarm ska erbjuda kommuner och landsting möjlighet att teckna avtal med SOS Alarm.
- Avtalen reglerar villkoren för utlarmning av räddningstjänst och ambulans.
- Under den senaste 10-årsperioden har antalet verkliga nödanrop legat varaktigt kring cirka 1,5 miljoner per år.
- SOS Alarm har inte klarat kravet på 8 sekunders svarstid sedan 2011, med undantag av år 2012.
- MSB har rapporterat till regeringen att SOS Alarm i huvudsak uppfyllt sina åtaganden.
- Regeringens bedömning är att de uppgifter som SOS Alarm utför enligt alarmeringsavtalet bidrar till samhällets förmåga inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap.

I budgetproposition för år 2015⁸⁹ är rapporteringen till viss del förändrad. Nu beskrivs de uppgifter som SOS Alarm utför som ett bidrag till samhällets förmåga inom området skydd mot olyckor och krisberedskap, det vill säga ett bredare ansvar än att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och att tillkalla eller komma i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans. Vidare saknas tidigare skrivningar om att SOS Alarm ska driva centraler som upprätthåller SOS-tjänsten i hela landet och att bolaget ska erbjuda kommuner och landsting möjlighet att teckna avtal med SOS Alarm. Vissa skrivningar av verksamhet är utförligare än tidigare, till exempel återges aktuella uppgifter om antalet nödanrop och svarstiderna de senaste tre åren. Det lämnas också en förklaring till den negativa utvecklingen av svarstiderna.

⁸⁹ Prop. 2014/15:1 utg. omr. 6, bet. 2014/15: FöU1, rskr. 2014/15:63.

Slutligen informeras om att MSB i sin senaste rapport ser allvarligt på att bolaget inte lever upp till kraven på svarstider.⁹⁰

Granskningen visar att en viktig händelse i bolagets omvärld, situationen med Medhelp och landstingens pågående arbete med centraler i egen regi, inte har redovisats. Detta är information om väsentliga förhållanden som är relevanta för riksdagen med avseende på riksdagens beslut om alarmeringen. Riksrevisionen konstaterar också att beskrivningen av antal verkliga nödanrop borde ha varit mer detaljerad, eftersom redan år 2002 var antalet knappt 1,9 miljoner, vari det inte är lika informativt att för år 2014 säga att antalet samtal de senaste tio åren har varit cirka 1,5 miljoner.

5.4.2 *Regeringens beskrivning av SOS Alarm i den årliga skrivelsen för företag med statligt ägande*

Riksrevisionen har granskat beskrivningen av SOS Alarm i de årliga skrivelserna om företag med statligt ägande som regeringen lämnade till riksdagen åren 2010–2013.

Skrivelsen innehåller en allmän beskrivning av statens förvaltning av företag med statligt ägande och en genomgång och beskrivning av de olika företagen med statligt ägande. Den följer en gemensam struktur med en beskrivning av verksamheten, hur företagets resultat och ekonomi har utvecklats, om målen för verksamheten har uppnåtts och så vidare. Beskrivningen av SOS Alarm följer samma struktur som den för de övriga bolagen.

Beskrivningen av SOS Alarm har utgångspunkt i staten som ägare, vilket innebär att den har en tyngdpunkt på bolagens ekonomiska ställning och måluppfyllelse. Den årliga skrivelsen lämnar dock inte mycket utrymme för att lyfta fram eventuella problem kring samhällets alarmering, vilket rapporten inte heller har som syfte. Eventuella problem kring samhällets alarmering måste därmed rapporteras genom andra kanaler.

⁹⁰ Prop. 2014/15:1 utg. .omr. 6, bet. 2014/15: FöU1, rskr. 2014/15:63.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

I följande avsnitt lämnar Riksrevisionen en sammanfattning av iakttagelserna. Dessa framställs i den ordning som de presenteras i kapitlet.

- Alarmeringsavtalet är skrivet på ett sådant sätt att det flexibelt men samtidigt är vissa åtaganden otydliga, framför allt vad som menas med att ingen som ringer 112 *normalt* ska behöva vänta längre än 30 sekunder. Det är oklart vad ett normalläge för SOS Alarm är. Vidare är det oklart vad som avses med att man ska hantera samtal på ett *tillförlitligt* sätt.
- 112-rådet arbetar inte enligt rådets uppdragsbeskrivning i alarmeringsavtalet. 112-rådets arbete har dock förändrats för att i större utsträckning uppfylla de medverkande aktörernas behov.
- Riksrevisionen konstaterar att alarmeringsavtalets krav är utformade så att regeringens styrning av SOS Alarm genom andra kanaler får stor betydelse.
- Riksrevisionen kan vidare konstatera att regeringen inte har lämnat besked till SOS Alarm i flera viktiga frågor. Det är angeläget att lösa dessa frågor eftersom det påverkar SOS Alarms roll och uppdrag bland annat gentemot andra statliga myndigheter och eftersom det kan påverka rättssäkerheten för den enskilde.
- Regeringens rapportering till riksdagen av SOS Alarms verksamhet sker huvudsakligen via budgetpropositionen och i den årliga skrivelsen till riksdagen om företag med statligt ägande. Rapporteringen av SOS Alarms verksamhet har dock inte varit tillräcklig till exempel avseende beskrivningen av landstingens initiativ till alarmeringscentraler i egen regi.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för samhällets alarmering och SOS Alarm samt om regeringens styrning av SOS Alarm är tydlig. SOS Alarm är det bolag som svarar på nödnumret 112 och vidareförmedlar larm eller larmar ut hjälpresurser. SOS Alarm ägs till hälften av staten och till hälften av Sveriges kommuner och landsting (via SKL Företag AB).

Regeringens styrning av SOS Alarm sker genom två huvudsakliga kanaler, dels som avtalspart (via Justitiedepartementet) till SOS Alarm, dels som delägare av SOS Alarm (via Näringsdepartementet). Alarmeringsavtalet reglerar SOS Alarms åtaganden. Alarmeringsverksamheten består av en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har ansvaret för genom tekniska och administrativa system och genom de nödvändiga kontakterna som måste finnas med bland annat sjukvård, polis, räddningstjänst. Larmbehandling innebär en samverkan mellan olika aktörer. Det är viktigt att en samordnad alarmeringstjänst fungerar snabbt, säkert och tryggt. Vidare har Riksrevisionen granskat om SOS Alarm har en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet.

Riksrevisionens övergripande slutsatser är att det sker en kontinuerlig teknisk utveckling inom alarmering vilket ställer krav på SOS Alarms tekniska plattform. Den är central för att alarmeringstjänsten ska fungera. Granskningen visar att styrningen av bolaget inte haft den framtida teknikplattformen i fokus. Medelsvarstiderna på 112 har varit för höga de senaste åren och oklarheter i statens alarmeringsavtal medför att det är osäkert om alarmeringsverksamheten bedrivs såsom riksdagen avsett. Det finns oklara relationer med landstingen som är den grupp som ansvarar för flest räddningsinsatser i landet och vissa landsting är missnöjda med SOS Alarms kompetens inom den prehospitla vården. Det finns ett antal brister i förutsättningarna för samhällets alarmering och regeringen har inte styrt och inte heller varit tydlig gentemot bolaget vilket lett till osäkerhet för SOS Alarm.

6.1 Det finns brister i förutsättningarna för samhällets alarmering

Granskningens första revisionsfråga lyder ” Finns det brister i förutsättningarna för att bedriva en snabb, säker och trygg alarmering?” För att besvara frågan har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier och intervjuer.

6.1.1 *Brist i möjlighet att positionera nödställda*

En avgörande uppgift vid en nödsituation eller kris är att positionera och lokalisera den nödställda. Ofta är den hjälpsökande chockad eller omtumlad av situationen och det är därför viktig att ta hjälp av tekniken för att lokalisera platsen dit hjälpresurserna ska dirigeras. Positioneringen av den nödställda är därmed beroende av att tekniska lösningar och att kartor samt adressregister är uppdaterade.

Belägenhetsadresser är viktiga vid positionering. Adresserna fastställs av kommunerna och registreras i Lantmäteriets nationella register. SOS Alarm tar sina adressuppgifter via aviseringar från Lantmäteriet. Det har visat sig att ambulanser inte hittat den nödställda på grund av att belägenhetsadressen har saknats i registret.

Lantmäteriet har genom avtal kommit överens med samtliga kommuner om registrering av adresser. Sett till andelen av befolkningen bor cirka 21 procent av Sveriges befolkning i en kommun där byggnaders lägesbestämning riskerar att vara ungefärlig och cirka 9 procent bor i en kommun med otillräcklig täckning av adresser för andra byggnader än bostäder, och att det i en del av dessa kommuner finns bostäder som saknar adress.

Riksrevisionen konstaterar att registret med belägenhetsadresser har brister, vilka leder till problem med att positionera och lokalisera nödställda. Att nödställda inte kan lokaliseras på grund av ofullständigheter i adressregister är inte tillfredsställande. Riksrevisionen konstaterar också att det saknas lagstiftning om kommunernas skyldighet att registrera belägenhetsadresser till andra typer av byggnader än bostäder och att det saknas statlig tillsyn av efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:
 - utreda möjligheter för lagstiftning eller andra åtgärder för att förbättra registreringen av belägenhetsadresser,
 - tydliggöra vem som har tillsynsansvar för efterlevnaden av lagen (2006:378) om lägenhetsregistret.

6.1.2 *Det finns hinder för delning av information mellan SOS Alarm och andra aktörer*

SOS Alarm och andra statliga aktörer i larmkedjan arbetar med olika tekniska system för information, kommunikation och ledning. Detta innebär att nödanrop som ska vidarekopplas från SOS Alarm till polisen, till sjö- och flygräddningen sker genom att SOS Alarm ringer upp på särskilt nummer. Riksdagen har betonat att den anropande ska komma i direkt kontakt med en SOS-central och inte längre behöva framföra samma uppgifter till såväl SOS-centralen som till hjälporganet. Så sker det emellertid inte i dessa fall.

Riksrevisionen konstaterar, liksom även Polismyndigheten och SOS Alarm har gjort, att om aktörer i larmkedjan saknar möjlighet att dela information elektroniskt kan det leda till en förlängd larmbehandlingstid, ett onödigt merarbete och en risk att information förloras på vägen, särskilt om samma information ska kommuniceras i flera led.

Riksrevisionen anser därmed att de tekniska systemen hos de olika aktörerna i larmkedjan bör konstrueras så att en elektronisk delning och vidareförmedling av information blir möjlig. Det är därför viktigt att regeringen initierar ett arbete i denna angelägna fråga och verkar för att det skapas en samsyn om de olika behoven som finns och att lösningar implementeras.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att initiera ett arbete för att ta fram en teknisk lösning som möjliggör elektronisk delning av information mellan de statliga aktörerna i larmkedjan.

6.1.3 *Nytt initiativ med larmcentraler som drivs av landsting men tillsynsansvar saknas*

Den första juni 2015 kommer Uppsala läns landsting och landstinget i Västmanland att bedriva egna larmcentraler för prioritering, alarmering och dirigerad av ambulanser. Det innebär att det är viktigt att det finns tillsyn av överföringen av nödanrop från SOS Alarm till dessa larmcentraler.

Det är emellertid oklart vem som är tillsynsansvarig för överföringen av nödanrop från SOS Alarm till annan aktör för prioritering, alarmering och dirigerad av ambulanser. Tidigare erfarenheter visar att en sådan tillsyn är motiverad av att:

- Det kan ta tid innan SOS Alarms samtal till annan larmcentral besvaras.
- Det kan uppstå oklarheter om patientansvaret.
- Det finns svårigheter i överföringen av nödanrop på grund av begränsningar i lagstiftningen om A-nummer.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att larmkedjans funktionalitet hålls samman. När parallella aktörer inom prioritering, alarmering och dirigerings av ambulanser är verksamma är det viktigt att det finns reglering och tillsyn på plats i syfte att minimera riskerna för nödställda.

6.1.4 Okynnesanrop riskerar skapa köer till 112

Enligt alarmeringsavtalet med staten ska medelsvarstiden för 112-anrop vara högst 8 sekunder. Ingen som ringer 112 ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder. Statistik från SOS Alarm visar att ett stort antal anrop är felaktiga anrop. Felaktiga anrop tar tid att behandla och försenar 112-mottagarnas hantering av riktiga nödanrop. De mest anmärkningsvärda av de felaktiga anropen är de som benämns okynnessamtal, det vill säga när syftet är oseriöst. De senaste sju åren har SOS Alarm uppskattningsvis lagt i snitt 33 dygn, eller drygt en månad per år för att besvara okynnessamtal. Okynnesanropen tar därmed tid från 112-mottagarna som skulle kunna besvara nödanrop i stället. Att det är ett problem belyses också av Alarmeringstjänstutredningen som ansåg att regeringen skulle överväga en eventuell sanktion mot avsiktligt missbruk av nödnumret 112. Riksrevisionen bedömer att åtgärder för att minska antalet okynnessamtal skapar bättre förutsättningar för SOS Alarms verksamhet och det är staten som har ansvaret för frågan.

- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utreder och skyndsamt inför reglering för att minimera antalet okynnessamtal.

6.2 Det finns landstingen som inte är nöjda med SOS Alarm

Den andra revisionsfrågan lyder: ”Har SOS Alarms verksamhet varit kundanpassad?”

För att besvara frågan har Riksrevisionen granskat SOS Alarms avtal med landstingen och genomfört en enkätstudie av landstingens uppfattning om SOS Alarm. Landstinget är den kundgrupp som ansvarar för hjälpinsatser för största delen av nödanropen.

Riksdagen uttryckte i mitten av 1990-talet att SOS Alarms verksamhet skulle styras av affärsmässiga förhandlingar där kunderna skulle ges bättre möjligheter att påverka servicenivån och innehållet av SOS Alarms tjänster. Ett viktigt mål är således att bolaget skulle arbeta kundanpassat. Riksrevisionens tidigare granskning av ambulansverksamheten i Sverige visade att SOS Alarms avtal med landstingen varierade och avtalen speglade de olika krav som landstingen ställt på SOS Alarm. Riksrevisionen menar därmed att SOS Alarm har arbetat kundanpassat. Under intervjuer med landsting har det emellertid

framkommit ett missnöje med SOS Alarm och Riksrevisionen valde därför att kartlägga landstingens uppfattning om SOS Alarm i en enkät.

Av 20 landsting har 6 svarat att de generellt är missnöjda med SOS Alarm som helhet. Mest missnöje handlar om SOS Alarms kompetens och förståelse för utvecklingen inom den prehospitla vården där hälften av landstingen anser att SOS Alarm i ganska liten utsträckning har kompetens inom området. Samtidigt anser 11 landsting att SOS Alarm har anpassat sig till det specifika landstingets behov vilket visar på en kundanpassning.

Riksrevisionen bedömer att SOS Alarm har arbetat kundanpassat men att det finns ett missnöje bland vissa landsting. SOS Alarm bör därför bättre anpassa verksamheten till både vårdens utrymme och behov.

- Riksrevisionen rekommenderar SOS Alarm att fortsätta arbetet med relationerna till landstingen så att det stärker förutsättningarna för en väl fungerande alarmeringstjänst.

6.3 Nödnumret 112 kräver stabilitet och långsiktighet

Den tredje revisionsfrågan lyder "Har SOS Alarm arbetat långsiktigt?" För att besvara frågan har Riksrevisionen intervjuat styrelseledamöter och studerat styrelsedokument för åren 2010–2014.

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm utveckla SOS-tjänsten i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter. Granskningen visar att SOS Alarm inte har arbetat tillräckligt långsiktigt.

Att styrelsen inte har arbetat tillräckligt långsiktigt har bland annat tagit sig uttryck i att den inte har fattat beslut i frågan om en framtida teknikplattform vilken är fundamental för den samhällsviktiga infrastruktur som SOS Alarm ansvarar för. Systemet kommer bokföringsmässigt att vara avskrivet 2016 och det kan ta 3–4 år att byta ut dessa delar. Frågan har diskuterats sedan 2010.

Riksrevisionen anser att ägarna bör vara tydligare gentemot styrelsen vad de förväntar sig av SOS Alarm och vad bolagets framtida uppdrag och roll ska vara.

I några landstingsavtal finns konstruktioner med viten som SOS Alarm ska betala om avtalskraven inte uppnås. Det vanligaste är kravet på att sjuksköterskor på SOS-centralen ska hantera sjukvårdsärenden och göra prioriteringen av ärendet vilket landstingen ansett som viktigt i sina strategier för den prehospitla sjukvården. Eftersom SOS Alarm har haft svårt att rekrytera sjuksköterskor har bolaget under de senaste fem åren betalat ut sammanlagt 6,6 miljoner kronor till landstingen, vilket motsvarar ersättningen

för 15 genomsnittsanställda under ett år. Detta är medel som skulle kunna ha använts i verksamheten.

- Riksrevisionen rekommenderar SOS Alarm att i arbetet med framtagandet av en ny teknikplattform också beaktar interoperabiliteten med andra aktörer i larmkedjan.
- Riksrevisionen rekommenderar SOS Alarm att se till så att bolaget hanterar de risker som följer av ingångna avtal.

6.4 Regeringens styrning av SOS Alarm kan utvecklas

Granskningens fjärde revisionsfråga lyder ”Har regeringens styrning av SOS Alarm varit tydlig?” För att besvara frågan har Riksrevisionen låtit analysera alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm och ärenden som SOS Alarm har framfört till Regeringskansliet. Alarmeringsavtalet är granskat utifrån om det är tydligt formulerat avseende åtaganden och om avtalet har några juridiska svagheter.

6.4.1 Otydligheter i alarmeringsavtalet

De funktionella kraven i alarmeringsavtalet är att SOS Alarm ska följa säkerhetsskyddslagen och gällande regler för larmcentraler. Där anges även krav på 112-mottagarna och kraven på svarstiderna (den tid det tar från att 112-anrop från hjälpsökande nått fram till SOS Alarm). Det finns skrivningar om åtaganden i alarmeringsavtalet som är otydliga. En del kan med fördel förtydligas i avtalet men Riksrevisionen betonar också vikten av en för fungerande dialog om åtagandena med Regeringskansliet.

I avtalet framkommer inte vilken *tidsperiod* som kravet på medelsvarstider gäller. Riksrevisionen konstaterar vidare att det är otydligt vad gäller innebörden att kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett *tillförlitligt* sätt och vad som är en *normal* situation.

Alarmeringsavtalet innehåller också otydliga beskrivningar om krav på SOS-tjänstens utveckling. Det kan emellertid vara rimligt eftersom utveckling är något som kommer att ske i framtiden och därmed inte kan detaljstyras i förväg. Det kan vara en fördel att ha ett generellt skrivet avtal som skapar utrymme för en flexibilitet, men det blir nödvändigt att föra en diskussion med Regeringskansliet om verksamhetskraven. Riksrevisionen menar att kravet på ägarstyrning och samordning mellan ägarna ökar högst påtagligt i sådana situationer och bolagets befogenhet och konkreta skyldigheter måste klargöras löpande av ägarna gentemot styrelsen.

Att alarmeringsavtalet är otydligt kan resultera i att avtalsparterna tolkar avtalet på olika sätt och att alarmeringstjänsten inte bedrivs på ett sådant sätt som riksdagen avsett.

6.4.2 Finansiering av alarmeringstjänsten

SOS Alarm ersätts årligen för alarmeringstjänsten genom ett anslag från staten. Enligt avtalet skulle full kostnadstäckning för 112-tjänsten utgå under perioden 2009–2011. Det saknas emellertid bestämmelser om beräkningsgrunder eller ersättningsprinciper från och med 2012 och framåt.

Avtalet saknar också skyldigheter om ekonomisk kostnadsredovisning från SOS Alarm men det synes indirekt ha varit förutsatt. Avtalet stipulerar nämligen att det från det maximala ersättningsbeloppet ska göras en avräkning nästkommande år om de verkliga kostnaderna för alarmeringstjänsten underskred det årliga maximala anslaget. Avtalet ger därmed uttryck för att det skulle vara en ersättning motsvarande full kostnadstäckning men så har inte varit fallet.

För verksamheter som bedrivs i bolagsform och regleras genom avtal förefaller det naturligt att ersättningsfrågan regleras mera i detalj och att det genomförs en kontinuerlig redovisning av kostnader och intäkter. I annat fall minskar möjligheterna att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt eller att verksamhetsstörningar uppstår till följd av underfinansiering. Eventuella negativa effekter kan dock mildras av en kontinuerlig dialog mellan parterna. I varje fall bedömer Riksrevisionen att det synes finnas brister i själva avtalsförhållandet mellan parterna om den ekonomiska ersättningen.

Granskningen visar vidare att 112-rådets arbete inte motsvarar de åtaganden som är beskrivna i alarmeringsavtalet. Riksrevisionen menar att det kan vara rimligt eftersom 112-rådets arbete har anpassats till medlemmarnas behov samtidigt uppstår en risk att 112-rådet inte arbetar enligt alarmeringsavtalets intentioner.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att regeringens styrning av SOS Alarm genom alarmeringsavtalet inte har varit tydlig.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att uppdatera och förtydliga alarmeringsavtalet i syfte att klarlägga vad det innebär att kunna hantera 112-samtal av alla kategorier på ett *tillförlitligt* sätt och vad en *normal* situation för bolaget är.

6.4.3 *SOS Alarm har inte fått besked från regeringen i viktiga frågor*

Riksrevisionens granskning visar att SOS Alarm har vänt sig till Regeringskansliet för att lösa ett antal frågor eftersom det påverkar SOS Alarms roll och uppdrag, bland annat gentemot andra statliga myndigheter och det kan påverka rättssäkerheten för den enskilde. Det handlar till exempel om sekretessproblematiken som finns inom SOS Alarms nödnummerverksamhet. SOS Alarm har vidare framfört en önskan till Regeringskansliet om en uppdatering av lagen om verksamhet hos vissa regionala alarmeringscentraler. Enligt SOS Alarm hade det skett en rad olika förändringar av terminologin som används i lagen.

Slutligen framförde bolaget redan 2009 problematiken kring olika regleringar avseende lagring av ljudfiler. Handlingar som en sjuksköterska på SOS-centralen upprättar omfattas av patientdatalagens (2008:355) bestämmelser om tio års arkivering, medan 112-mottagarens upprättade handlingar ska sparas längst tre månader i enlighet med regeringens beslut från 1981.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har gett SOS Alarm besked eller vägledning i dessa ärenden men har informerat bolaget om att ärendena överlämnats till Alarmeringstjänstutredningen som utredde alarmeringstjänsten mellan åren 2011 och 2013.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att klargöra rättsläget i de av SOS Alarm framförda frågorna.

6.4.4 *SOS Alarm – en verksamhet utan tillsyn*

Av alarmeringsavtalet framgår att SOS Alarm på begäran ska lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer tillträde till alla anläggningar samt lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att åtagandena som följer av avtalet uppfylls. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är ansvarig för detta och i myndighetens regleringsbrev kallas det för tillsyn.

Riksrevisionen bedömer emellertid att MSB saknar ett lagfäst tillsynsansvar och det leder till att det saknas rättsliga möjligheter att påverka verksamheten och förebygga tillkortakommanden eller brister i det uppdrag som SOS Alarm har. Kontrollen av efterlevnaden av alarmeringsavtalet är snarare statens kontroll av om SOS Alarm uppfyller sina förpliktelser i alarmeringsavtalet. Riksrevisionen menar att SOS Alarms ansvarar för samhällsviktig infrastruktur och därför bör vara föremål för statlig tillsyn på samma sätt som myndigheter följs upp. Tillsynen skulle kunna omfatta årliga åiterrapporteringskrav, i förekommande fall med rapporteringsuppdrag för specifika områden. Dessutom skulle regeringen kunna besluta om granskningar av olika områden

och verksamheter. De svagheter i grundläggande förhållanden avseende reglering och tillsyn som Alarmeringstjänstutredningen lyfte fram våren 2013 kvarstår våren 2015.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga ett samlat tillsynsansvar för hela alarmeringsverksamheten.

6.4.5 *SOS Alarm ansvarar för samhällsviktig infrastruktur och utför myndighetsuppgifter*

Alarmeringstjänsten är beroende av en samhällsviktig infrastruktur som SOS Alarm har ansvaret för genom tekniska och administrativa system och genom de nödvändiga kontakterna som måste finnas med bland annat sjukvård, polis och räddningstjänst. Alarmeringstjänsten är direkt nödvändig för att det allmänna kan genomföra sin skyldighet att ansvara för räddningsinsatser. Alarmeringstjänsten omfattar därför områden som är mer vittgående än för en kommersiell verksamhet.

Att aktiebolagsformen valts för SOS Alarms verksamhet är motiverat av att det var en möjlighet till samverkan mellan offentliga huvudmän för räddningsinsatser, såsom stat, kommuner och landsting. Kommuner och landsting har genom ett delägarskap bedömts ha möjlighet att kontrollera och påverka alarmeringsverksamheten. När huvudmän i konkurrens med SOS Alarm överväger och faktiskt erbjuder tjänster parallellt med SOS Alarm kan motivet till huvudmannaskapet förfelas.

Användningen av aktiebolagsformen för dock med sig konsekvenser när det gäller det offentliga ansvar för alarmeringsverksamheten med en samhällsviktig infrastruktur.

Ändamålet med aktiebolag är nämligen att driva kommersiell verksamhet i vinstsyfte och lämna utdelning till aktieägarna. Aktiebolag är särskilt lämplig när det är angeläget att en verksamhet bedrivs affärsmässigt, effektivt och att ägaren/ägarna vill begränsa det personliga ansvaret. Staten och de andra offentliga huvudmännen som ansvarar för vården och räddningstjänsten har fullt ansvar för räddningsinsatser medan ansvaret för själva alarmeringsverksamheten paradoxalt begränsats genom driftsformen och dess utformning.

Statens ansvarstagande är inte heltäckande genom att SOS Alarm inte är föremål för tillsyn i egenskap av ansvarig för en samhällsviktig infrastruktur och som inom ramen för detta utför myndighetsliknande uppgifter.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att valet av driftsform och dess utformning behöver utredas så att uppdraget och funktionaliteten i verksamheten är i fokus, eftersom driftformen försvårar möjligheterna att

effektivt kunna styra och leda verksamheten och att alarmeringstjänsten är en tjänst som inte har ekonomiskt intresse.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att med utgångspunkt i att alarmeringsverksamheten innehåller samhällsviktig infrastruktur låta utreda vilken driftsform som är lämpligast.

6.5 Regeringens rapportering till riksdagen kan bli bättre

Granskningens femte revisionsfråga lyder ”Har regeringens rapportering till riksdagen om SOS Alarm varit rättvisande och tillräcklig?” För att besvara frågan har Riksrevisionen läst och analyserat budgetpropositionerna från 2010 till 2015 liksom regeringens årliga skrivelse till riksdagen om statliga företag under samma period.

Åren 2010 till 2014 var skrivningarna i budgetpropositionerna mycket lika till sitt innehåll utan ny information om omständigheter i bolaget omvärld eller aktuell statistik om antalet anrop. I budgetpropositionen för år 2015 är rapporteringen till viss del förändrad och regeringen lyfter fram SOS Alarms bidrag till samhällets förmåga inom området skydd mot olyckor och krisberedskap. Skrivningen återger därmed att bolaget fått ett bredare ansvar än att säkerställa en effektiv SOS-tjänst och att tillkalla eller sätta i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans.

Riksrevisionen bedömer att viktig information inte har lämnats till riksdagen. Situationen när några landsting valde att handla upp en annan aktör än SOS Alarm för att prioritera, alarmera och dirigera ambulanser har exempelvis inte rapporterats

Den årliga skrivelsen till riksdagen om statliga företag har utgångspunkten staten som delägare av SOS Alarm, vilket innebär en tyngdpunkt på bolagens ekonomiska ställning och måluppfyllelse. Den årliga skrivelsen lämnar dock inte mycket utrymme för att lyfta fram eventuella problem kring samhällets alarmering, vilket skrivelsen inte heller har som syfte.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla beskrivningen av SOS Alarm till riksdagen med avseende på bolagets roll som ansvarig för samhällsviktig infrastruktur, viktiga händelser i bolagets omvärld och förutsättningar av betydelse för samhällets alarmering.

Bilaga 1 Alarmeringsavtalet

ALARMERINGSAVTAL

mellan

Svenska staten (nedan kallad staten)

och

SOS Alarm Sverige Aktiebolag, org. nr 556159-5819
(nedan kallat SOS Alarm)

1 Bakgrund

SOS Alarm bildades 1972 i syfte att samordna samhällets alarmeringsfunktioner och möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser. SOS Alarm ska även vara en resurs i samhällets krisberedskap. Bolaget ägs idag gemensamt med 50 procent vardera av svenska staten och SKL Företag AB, ett dotterbolag inom Sveriges Kommuner och Lands-ting. Verksamheten bedrivs i SOS-centraler.

Räddningstjänsten ska enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska samarbeta med varandra och se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

En av förutsättningarna för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen larmas så tidigt som möjligt. Det är därför viktigt att det finns väl fungerande anordningar som ständigt kan ta emot och be- handla larm.

Lika viktigt är det att den som har tagit emot larmet också snabbt kan vidarebefordra det till det räddningsorgan som ska göra insatsen. Endast ständigt bemannade alarmeringscentraler uppfyller dessa krav. Genom att erbjuda staten, kommuner och landsting att teckna avtal om anslutning till SOS Alarm skapas förutsättningar för en obruten larmkedja.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska hälso- och sjukvården vara lätt tillgänglig och så organiserad att allmänheten lätt kan komma i kontakt med vårdgivaren. Detta kräver bl.a. att det finns anordningar för en effek- tiv alarmering av ambulanssjukvården.

Post- och telestyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Enligt LEK ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst dels medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användaren i den mån det är tekniskt genomförbart, dels tillhandahålla den som mottar nödsamtal lokaliseringssuppgifter.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om på vilket sätt dessa skyldigheter ska fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

Telefonitjänst definieras i LEK som en elektronisk kommunikationstjänst som innebär möjlighet att ringa upp eller ta emot samtal via ett eller flera nummer inom en nationell eller internationell nummerplan, inklusive nödsamtal. Allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast tillhandahållas efter anmälan till Post- och telestyrelsen.

Regler om tystnadsplikt för larmoperatörer inom SOS Alarm finns i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

I Östersjöregionen och inom den Europeiska unionen (EU) sker ett kontinuerligt harmoniserings- och utvecklingsarbete kring det europeiska nödnumret 112. Det är viktigt att SOS Alarm deltar aktivt i detta samarbete och att Sverige kontinuerligt anpassar den nationella 112-verksamheten till de krav som överenskomms inom EU.

Det gäller både det mer allmänna 112-direktivet om samhällsomfattande tjänster (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG den 7 mars 2002) och mer specifika 112-krav, exempelvis geografisk positionering av mobiltelefonsamtal (Kommissionens rekommendation av den 25 juli 2003/K(2003) 2657).

Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) är ett gemensamt radio-kommunikationssystem för organisationer i samhället som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana aktörer är statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommersiella verksamhetsutövare som till exempel elleverantörer och elnätsföretag. SOS Alarm, som i enlighet med detta avtal har uppdrag från staten att svara för samhällets alarmering, ska även ha till uppgift att medverka till att säkerställa en effektiv kommunikationssamordning i Rakel och att bidra med sina resurser till samhällets krisberedskap.

2 Avtalets syfte

Avtalets syfte är att säkerställa en effektiv SOS-tjänst (se [bilaga 1](#)) och skapa möjligheter att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, statlig eller kommunal räddningstjänst samt ambulans.

3 SOS Alarms åtaganden

SOS Alarm åtar sig följande uppgifter.

3.1 SOS Alarm ska driva SOS-centraler som upprätthåller SOS-tjänsten för nödnumret 112 i hela landet samt erbjuda samtliga kommuner, landsting och statliga räddningsorgan att träffa avtal för anslutning till denna tjänst (se [bilaga 1](#) och [bilaga 5](#)).

3.2 Vid SOS-centralerna ska SOS Alarm ta emot och behandla eller – när fullständig larmbehandling inte ska ske inom SOS-centralen – vidarekoppla nödsamtal från allmänheten som befordras på ett i nummerplan fastställt gemensamt nödnummer 112 (SOS-tjänsten).

Åtagandet omfattar endast de samtal som av teleoperatörerna vidarebefordras i enlighet med de lagar och föreskrifter som Post- och telestyrelsen tillämpar för operatörerna.

Även nödanrop som inkommer via texttelefonanrop från funktionshindrade med särskilt godkänd utrustning ska behandlas på motsvarande sätt.

3.3 SOS Alarm ska förse SOS-centralerna med en organisation och en teknisk utrustning som möjliggör en säker och effektiv alarmeringsverksamhet och därvid uppfylla minst de funktionella krav på verksamheten som är beskrivna i [bilaga 2](#) till avtalet.

3.4 SOS Alarm ska kunna tillhandahålla landstäckande radiokommunikation i Rakel i takt med att systemet byggs ut och medverka till en effektiv kommunikationssamordning.

SOS Alarm ska kunna administrera, utveckla och erbjuda samordningstjänster kopplat till Rakel för stat, landsting och kommuner bl a för att skapa och administrera kommunikationsgrupper som underlättar samverkan mellan berörda aktörer och organisationer.

Det analoga system som upprätthålls av SOS Alarm ska successivt ersättas av Rakelsystemet i den takt som detta system byggs ut. Under en treårig övergångsperiod ersätter staten SOS Alarm för kostnaden av dubbla system, vilket regleras i särskild ordning. Ett särskilt avtal ska tecknas om hur ersättningen för dubbla system ska reduceras från och med 2012.

- 3.5 SOS Alarm ska nyttja positionering av 112-samtal där så är möjligt i fast och mobil telefoni i syfte att effektivisera larmhanteringen.
- 3.6 SOS Alarm ska certifiera verksamheten i enlighet med berörda ISO-normer eller motsvarande samt i övrigt vidta sådana åtgärder som syftar till att utveckla och upprätthålla hög kvalitet i verksamheten.
- 3.7 SOS Alarm ska ansvara för samhällsinformation avseende 112-numrets användning.
- 3.8 SOS Alarm ska utveckla SOS-tjänstens innehåll i takt med omvärldens behov, samhällets förändringar och teknikens möjligheter. Särskilda projektmedel avsätts för utvecklingsarbete enligt separat överenskommelse under perioden.
- 3.9 SOS Alarm ska följa och på lämpligt sätt aktivt medverka i det internationella samarbetet och den internationella utvecklingen på området samt vid behov även föreslå och initiera gemensamma och/eller gränsöverskridande utvecklingsprojekt inom ramen för Alarmeringsavtalet.
- 3.10 SOS Alarm ska medverka till att erfarenheter från olyckor och kriser tillvaratas på sådant sätt att samhällets möjligheter att förebygga och möta sådana olyckor och kriser kontinuerligt förbättras genom att delta i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer.
- 3.11 SOS Alarm ska utse, sammankalla och ansvara för det s.k. 112-rådet. Rådets syfte och mål framgår av [bilaga 3](#).
- 3.12 SOS Alarm får inte utan regeringens medgivande besluta om ändringar i vilka nödsituationer alarmering får ske med utnyttjande av det gemensamma nödnumret (se [bilaga 5](#)).
- 3.13 SOS Alarm ska senast den 1 mars varje år avlämna en årlig verksamhetsrapport samt en ekonomisk särredovisning av 112-tjänsten till Regeringskansliet.

Verksamhetsrapporten ska särskilt beakta verksamhetens utveckling med hänsyn till bl.a. kostnads- och nyttoaspekter, investeringar, effektiviseringsåtgärder och uppnådda produktivitetsförbättringar samt med tydlighet redovisa hur det statliga anslaget har förbrukats över verksamhetens olika delar.

- 3.14 SOS Alarm ska på begäran lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer tillträde till alla anläggningar samt lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att åtagandena som följer av detta avtal uppfylls.
- 3.15 SOS Alarm ska se till att erforderlig personal kan disponeras för verksamheten under höjd beredskap. För detta ändamål ska nödvändiga kontakter tas med den myndighet som ansvarar för krigsplacering av totalförsvarets pliktpersonal.
- 3.16 SOS Alarms skyldigheter enligt detta avtal ska kunna fullgöras även vid större krissituationer eller sådana extraordinära händelser som definieras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

SOS Alarm ska därför, i syfte att stärka sin robusthet och sin förmåga att fungera även i större krissituationer och vid extraordinära händelser, årligen analysera, värdera, sammanställa och redovisa om det finns risker och sårbarheter som allvarligt kan försämra SOS Alarms förmåga att utföra sina skyldigheter enligt detta avtal.

- 3.17 Inom ramen för alarmeringsavtalet ska SOS Alarm på uppdrag av behöriga myndigheter, samt på eget initiativ, vidarefördela information till tjänsteman i beredskap (TIB) och ledningsfunktionerna hos:

- 1. de centrala statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- 2. Regeringskansliet
- 3. andra centrala statliga myndigheter som av regeringen utpekats i särskilt regeringsbeslut som innehavare av TIB- eller ledningsfunktion.

Inom ramen för uppdraget att vidarefördela information ingår att upprätta och kontinuerligt uppdatera nödvändiga kontaktuppgifter.

- 3.18 SOS Alarm åtar sig att aktivt medverka i statens kommande projekt att utveckla metoder för kriskommunikation vid större händelser, till exempel ett särskilt informationsnummer, inkallning, varning och inhämtning av information, i syfte att avlasta nödnumret 112.

4 Statens ersättning

- 4.1 Den årliga ersättningen till SOS Alarm regleras i budgetpropositionen samt i eventuell tilläggsbudget och förutsätter riksdagens beslut.

Kostnadsberäkningen framgår av bilaga 4. Ersättningen ska utbetalas halvårsvis i förskott i två lika rater den 1 januari respektive den 1 juli.

- 4.2 Kostnaden för att eventuellt genomföra en utveckling utifrån vad som nämns i 3.18 regleras inte i detta avtal utan beslutas i särskild ordning.

5 Övriga bestämmelser

- 5.1 SOS Alarm är befriat från påföljd för underlåtenhet att fullgöra förpliktelser enligt detta avtal, om underlåtenheten har sin grund i omständigheter vilka ligger utom SOS Alarms kontroll och som förhindrar eller allvarligt försvårar fullgörandet av förpliktelsen. Så snart hindret upphört ska förpliktelsen fullgöras på avtalat sätt.

Såsom befriande omständighet ska till exempel anses sådana fel eller brister i nätoperatörernas leverans av tjänster, vilka inte förorsakats av SOS Alarm samt arbetskonflikt, eldsvåda eller översvämning i SOS-centralens lokaler. Om SOS Alarm önskar åberopa en befrielsegrund eller om en sådan har upphört ska Staten skriftligen underrättas därom utan dröjsmål.

SOS Alarm vidkänns att åtagandena enligt detta avtal bl.a. syftar till att garantera SOS-tjänsten även vid extraordinära händelser i samhället och höjd beredskap. SOS Alarm äger därmed inte rätt att åberopa ovan angivna befrielsegrunder i de fall SOS Alarm inte vidtagit sådana åtgärder som enligt avtalet åvilar SOS Alarm (se avsnitt 3.16).

- 5.2 Avtalet, som ersätter det tidigare gällande avtalet, löper från och med den 1 januari 2009 tills vidare med 6 månaders uppsägningstid. Uppsägning ska göras skriftligen.

Avtalet har upprättats i två exemplar, varav avtalsparterna förvarar varsitt.

Stockholm den 5/12, 2008


Svenska staten

Stockholm den 5/12, 2008


SOS Alarm Sverige AB

Bilaga 1**SOS-tjänsten**

En SOS-operatör ska genom intervju primärt fastställa vad som har hänt, och var det har hänt. Med ledning därav ska SOS-operatören avgöra vilken eller vilka hjälpinsatser som behövs.

- Vid samtal som avser behov av kommunal räddningstjänst och samtal avseende brådskande behov av ambulanssjukvård utför SOS-operatören, där särskild överenskommelse träffats med ansvarig organisation, fullständig intervju för vidare handläggning med t.ex. prioritering, utalarmering, rådgivning, planering, dirigering, statushantering, registrering och rapportering. Om särskild överenskommelse inte har träffats ska abonnenten, efter den primära intervjun, vidarekopplas till av ansvarig organisation anvisat telefonnummer.
- Vid samtal som avser behov av omedelbar polishjälp (polislarm) och tips till tullen och polisen om narkotikasmuggling (narkotikatips) samt behov av statlig räddningstjänst (sjöräddning, flygräddning, fjällräddning m.m.) ska SOS-operatören vidarekoppla samtalet till, av respektive ansvarig organisation anvisade telefonnummer, såvida annat inte överenskommit.
- Vid samtal som avser behov av kontaktande med jourhavande funktioner ska SOS-operatören, beroende på överenskomna rutiner, vidarekoppla, hänvisa eller på annat sätt ta hand om den hjälpsökande.
- SOS-operatören ska förvissa sig om att de hjälpsökande som vidarekopplas får svar, antingen genom personlig eller teknisk kontroll.

Bilaga 2

Funktionella krav på alarmeringsverksamheten

1. En SOS-central ska i alla delar uppfylla Regler för larmcentraler, SSF 136 och Regler för mekaniskt Inbrottsskydd SSF 200.
2. Säkerhetsskyddet i verksamheten ska följa vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslag (1996:627).
3. Medelsvarstiden för 112-samtal ska vara högst 8 sekunder. Högst 8 procent av samtalen på det gemensamma nödnumret ska ha en medelsvarstid som överstiger 15 sekunder. Ingen som ringer på det gemensamma nödnumret ska normalt behöva vänta på svar längre än 30 sekunder. Antalet samtal med svarstider mellan 0 och 15 sekunder, mellan 15 och 30 sekunder samt ev. samtal med svarstider överstigande 30 sekunder ska mätas och registreras regelbundet. En analys av dessa mätresultat ska göras och årligen återkopplas till Regeringskansliet.
4. SOS Alarm ska ansvara för att alla operatörer har en generell SOS-kompetens som årligen kontrolleras genom certifiering. SOS-kompetensen ska garantera att operatören kan hantera 112-samtal av alla kategorier på ett tillförlitligt sätt.

Bilaga 3**112-rådet**

Efter samråd med Regeringskansliet bildade SOS Alarm det s.k. 112-rådet år 2002. I rådet ingår myndigheter och organisationer som samarbetar kring nödnumret 112.

Rådets sammansättning kan variera men 'kärnan' utgörs av företrädare för ett femtontal organisationer och myndigheter, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Post- och telestyrelsen (PTS), Rikspolisstyrelsen (RPS), Socialstyrelsen, Tullverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Rådet är en mötesplats för strategisk samverkan utöver den dagliga operativa verksamheten.

112-rådets uppgift är att fortlöpande fungera som förslagsställare, rådgivare och referensorgan till SOS Alarm för SOS-tjänstens funktion, utformning och utveckling.

Rådet ska med särskild uppmärksamhet följa upp implementeringen av Alarmeringsavtalet mellan Staten och SOS Alarm samt vid behov föreslå ändringar i avtalet (inkl. bilagorna).

Förslag, rapporter m.m. som SOS Alarm avser tillställa Regeringskansliet ska normalt dessförinnan ha förankrats i 112-rådet.

Exempel på frågor som behandlas i rådet är:

- utveckling av SOS-tjänsten,
- utbildning och kompetenskrav,
- utvärderingar, kvalitetsmätningar och nyckeltal
- informationspolicy och invandrarinformation
- teknikstöd,
- EU och internationell samverkan, samt
- hemställan och redovisning till Regeringskansliet.

112-rådet sammanträder normalt 3 gånger per år på kallelse av SOS Alarm. Konstituerande möte ägde rum den 20 november 2002.

112-rådet syftar till att uppfylla viktiga funktioner såsom bl.a. uppföljningen av Alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm samt SOS-tjänstens långsiktiga utveckling.

Bilaga 4**Statens ersättning 2009-2011**

Ersättningen från staten till SOS Alarm för SOS-tjänsten (nödnumret 112) bygger på Alarmeringsavtalets substantiella innehåll och det ekonomiska underlag som SOS Alarm, lämnat till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Parterna har enats om att full kostnadstäckning för SOS-tjänsten uppgår till högst 174 mnkr/år för treårsperioden 2009-2011.

Om det visar sig att de verkliga kostnaderna blir lägre än 174 mnkr/år skall avvikelsen avräknas mot nästkommande år.

<u>Kostnadsfördelning per år</u>	<u>mnkr</u>
Statens grundanslag	174,0
Ersättning för drift av dubbla radiosystem under treårsperioden	10,0
Summa	184,0

Bilaga 5

Nödnumret 112 ska i nödsituationer användas för alarmering av följande hjälporgan/hjälpbehov

- 1) Ambulans
- 2) Flygambulans
- 3) Jourhavande läkare
- 4) Kommunal räddningstjänst
- 5) Polisen
- 6) Fjällräddningstjänst (Polisen)
- 7) Flygräddningstjänst (Luftfartsstyrelsen)
- 8) Sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- 9) Miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen)
- 10) Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen)
- 11) Socialjour
- 12) Tullverket (narkotikatips)
- 13) Giftinformation

-
- 14) Jourhavande präst
 - 15) Jourhavande tandläkare

De ovan under 1-13 angivna alarmeringstjänsterna ska vara avgiftsfria. För övriga alarmeringstjänster har SOS Alarm rätt att ta ut skälig avgift genom avtal med berörd organisation.

Bilaga 2 Enkät till landstingen

Landstingens och regionernas uppfattning av SOS Alarm och dess alarmering och dirigering av ambulanser

Syftet med denna enkät är att undersöka landstingens och regionernas relation som avtalspart till SOS Alarm avseende alarmering och dirigering av ambulanser. Enkätsvaren kommer att användas i en pågående granskning av SOS Alarm och samhällets alarmering som Riksrevisionen planerar att publicera innan sommaren.

Enkäten riktar sig till den eller dem som kan svara för landstingets/regionens samlade uppfattning avseende nuvarande förhållanden. Att svara på enkäten är givetvis frivilligt. Riksrevisionen är tacksam för att ni tar er tid att svara på denna enkät eftersom den utgör en viktig del i vår granskning.

Svar från landsting/region:

Frågor

1. Hur nöjd är ert landsting/region som helhet med den tjänst som SOS Alarm utför avseende alarmering och dirigering av ambulans?

Mycket nöjd	Nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej
☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. I vilken utsträckning har SOS Alarm anpassat sin tjänst till landstingets/regionens specifika behov?

I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I lagom utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Vet ej
☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. I vilken utsträckning har SOS Alarm kompetens om och förståelse för utvecklingen inom den prehospitla vården?

I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I lagom utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Vet ej
☐	☐	☐	☐	☐	☐

**4. Är landstinget/regionen med i ett forum eller referensgrupp där även SOS Alarm medverkar?
(exempelvis: 112-rådet eller vådrådet.)**

- ☐ Ja, ett forum eller referensgrupp
- ☐ Ja, fler än ett forum eller referensgrupp
- ☐ Nej, inga forum eller referensgrupper

Om ja, vilket eller vilka forum/referensgrupper är landstinget/regionen med i?

Svar:

.....

5. Finns det inom landstinget/regionen planer på att bedriva alarmering och dirigering av ambulanser i *egen regi*?

- ☐ Ja, planer finns på att bedriva alarmering och dirigering av ambulanser
helt i egen regi.
- ☐ Ja, planer finns på att bedriva alarmering och dirigering till *viss del i egen regi* (t.ex. att sjuksköterskor anställda av landstinget sköter dirigeringen i SOS Alarms lokaler).
- ☐ Nej, det finns i dagsläget inga planer på att bedriva alarmering och dirigering i egen regi.

6. Övriga kommentarer

.....

.....

.....

.....

Tack för Din medverkan.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen

	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se