

Försvarsutskottets betänkande 2023/24:FöU9

Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten och bolaget SOS Alarm inte ser till att larm till nödnumret 112 hanteras effektivt. Riksrevisionen bedömer att det delvis beror på att regeringen inte tillräckligt har utnyttjat möjligheterna att följa upp och styra bolaget. Att verksamheten saknar särskild författningsreglering bedöms vidare skapa otydlighet i fråga om roller och ansvar och försvåra effektiv tillsyn.

I skrivelsen anger regeringen att den välkomnar granskningen och instämmer i delar av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar. Regeringen bedömer emellertid att de åtgärder som vidtagits började ge effekt på medelsvarstiden hos SOS Alarm under 2023 och anser att denna positiva utveckling bör inkluderas i den övergripande bedömningen. Med nuvarande utveckling bör bolaget enligt regeringen kunna uppnå målet för medelsvarstiden under 2024. Regeringen avser att fortsätta att noggrant följa utvecklingen med särskilt fokus på svarstiderna för 112 och t.ex. antalet samtal med mycket långa svarstider. I skrivelsen redovisar regeringen hur tillsynen och kontrollen av bolagets verksamhet kan utvecklas och åtgärder som kan komma att övervägas om den positiva utvecklingen inte fortsätter som förväntat. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

I betänkandet finns två särskilda yttranden (S, SD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2023/24:123 Riksrevisionens rapport om Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Utskottets överväganden.....	6
Särskilda yttranden	11
1. Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS	
Alarms hantering av larm (S)	11
2. Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS	
Alarms hantering av larm (SD).....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:123 till handlingarna.

Stockholm den 14 maj 2024

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Jörgen Berglund (M), Johan Andersson (S), Helena Bouveng (M), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Alexandra Anstrell (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Gustaf Göthberg (M), Göran Hargestam (SD), Markus Selin (S), Lena Johansson (S) och Sara-Lena Bjälkö (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om staten och SOS Alarm ser till att nödnumret 112 behandlas effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm (RiR2023:22). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 7 december 2023. I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2023/24:123 där regeringen redogör för sin bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare lämnade den 25 april 2024 information i utskottet om Riksrevisionens granskningsrapport.

Bakgrund

Riksrevisionen har mot bakgrund av att SOS Alarm under de senaste tio åren inte har nått upp till de mål för larmbehandlingen som följer av alarmeringsavtalet och ägaranvisningarna granskat om SOS Alarms larmbehandling, tillsynen av densamma och regeringens styrning av bolaget är effektiv. Granskningsobjekt är regeringen, SOS Alarm, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:123 till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten och bolaget SOS Alarm inte ser till att larm till nödnumret 112 hanteras effektivt. Enligt Riksrevisionens granskning har SOS Alarm inte nått målen för medelsvarstid någon gång under de senaste tio åren. Riksrevisionen konstaterar även att svarstiderna systematiskt skiljer sig åt mellan olika delar av landet samt över året och veckodagarna. Riksrevisionens iakttagelse är att SOS Alarms arbets sätt orsakar återkommande systematiska skillnader i svarstider.

Riksrevisionen bedömer vidare att enskilda avtal som SOS Alarm ingår med hjälporgan kan påverka SOS Alarms övergripande förmåga och att det därför finns skäl för regeringen att ställa tydligare krav på bolaget att analysera hur sådana avtal kan påverka svarstiderna.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte tillräckligt har utnyttjat möjligheterna att följa upp och styra bolaget. Riksrevisionen menar att alarmeringsavtalet, som är ett avtal mellan staten och SOS Alarm, trots tydliga mål inte omfattar några konsekvenser för SOS Alarm om bolaget inte når de uppsatta målen och att den enda åtgärden från regeringen har varit att ge bolaget högre ersättning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen vilket enligt Riksrevisionen leder till otydligheter när det gäller ansvar, roller och skyldigheter.

Riksrevisionen bedömer att den tillsyn som MSB bedriver av SOS Alarms verksamhet inte är effektiv, vilket enligt Riksrevisionen har sin grund både i bristande förutsättningar och i MSB:s arbetsmetoder. I granskningen påtalas brister i larmhanteringen som enligt Riksrevisionen riskerar att förbises i tillsynen. Riksrevisionen menar att MSB förvisso har tillräckliga befogenheter för att kunna utföra tillsyn men att myndigheten saknar författningsreglerade möjligheter att ingripa och möjligheter att förelägga SOS Alarm att vidta åtgärder. Riksrevisionen menar att MSB inte helt fullgör sitt uppdrag att utöva tillsyn över och kontroll av åtagandena i alarmeringsavtalet. Riksrevisionen ifrågasätter den faktiska betydelsen av MSB:s tillsyn och att den inte leder till några åtgärder av regeringen.

Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendation:

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

I avvaktan på eventuell författningsreglering rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

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

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens styrning av SOS Alarm

SOS Alarms verksamhet regleras genom ägaranvisningar och mål i ägardirektiv som beslutats av ägarna svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt genom alarmeringsavtalet mellan staten och bolaget. Vid behov kan ägarna besluta om nya mål i ägardirektivet, och regeringen och bolaget kan omförhandla alarmeringsavtalet, vilket också gjordes under 2023. Vidare utser ägarna bolagets styrelse.

SOS Alarm ska enligt målet i ägaranvisningen ha en medelsvarstid på högst 8 sekunder för nödnumret 112. Regeringen framhåller att detta mål är en viktig fråga för regeringen som följs upp löpande och som används som resultatindikator i budgetpropositionen. Tioårsperioden fram till 2019 präglades av svårigheter att uppnå målet för medelsvarstiden. Alarmeringsverksamheten blev föremål för två utredningar – Alarmeringstjänstutredningen (SOU 2013:33 En myndighet för alarmering) och 112-utredningen (SOU 2018:28 En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser). Efter ett antal åtgärder med bl.a. höjd statlig ersättning till bolaget kunde verksamheten stärkas så att medelsvarstiden hade sänkts till 8,6 sekunder 2019. I budgetpropositionen för 2020 bedömde regeringen att en vidareutveckling av alarmeringsverksamheten skulle ske inom det nuvarande systemet för alarmering och att SOS Alarm således även fortsättningsvis skulle ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnumret 112. Utvecklingen efter 2020 leder inte till någon annan bedömning av regeringen.

När covid-19-pandemins första smittvåg nådde Sverige i februari 2020 medförde det snabbt mycket stora påfrestningar för hela samhället. Antalet samtal till SOS Alarm ökade kraftigt samtidigt som sjukfrånvaron hos bolagets larmoperatörer steg. Arbetsituationen för den operativa personalen i tjänst

blev mycket ansträngd med resultatet att personalomsättningen ökade. SOS Alarm lämnade därför vid flera tillfällen en begäran till regeringen om ökad ersättning från staten för att kunna rekrytera och utbilda fler larmoperatörer. Med anledning av detta tillfördes SOS Alarm 15 miljoner kronor 2020, 15 miljoner kronor 2021 och 20 miljoner kronor 2022 i extra ersättning för att bolaget skulle kunna vidta åtgärder under det exceptionella läget. Mot bakgrund av det drastiskt försämrade säkerhetspolitiska läget tillfördes SOS Alarm dessutom 25 miljoner kronor extra under 2022. 2023 ökades ersättningen med 45 miljoner kronor per år för att SOS Alarm ska kunna upprätthålla verksamhet och förmåga. Arbetet med att rekrytera och utbilda nya larmoperatörer i syfte att sänka svarstiderna för 112-samtal har även efter pandemin lett till ökade kostnader för SOS Alarm och bolaget tillfördes därför 37,5 miljoner kronor i höständeringsbudgeten 2023. I september 2022 tillsattes en ny verkställande direktör för bolaget. Under 2022–2023 förändrades SOS Alarms organisation och bolaget genomför ett utvecklingsarbete under den nya ledningen. Vidtagna åtgärder började ge effekt under 2023, enligt regeringen. Den 5 februari 2024 var årets ackumulerade medelsvarstid 5,8 sek- under. Med nuvarande utveckling bör bolaget enligt regeringen kunna uppnå målet för medelsvarstiden under 2024.

Riksrevisionen har i sin rapport inte redovisat uppgifter för 2023. Regeringen bedömer att den positiva utveckling som var under 2023 bör inkluderas i den övergripande bedömningen och att de problem som har varit med svarstiderna i stor utsträckning har sin förklaring i pandemins effekter både på samhället i stort och på bolagets verksamhet.

Flera bolag i den statliga bolagsportföljen har i likhet med SOS Alarm ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, dvs. ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. I relevanta fall fastställs uppdragsmål för att kunna utvärdera och följa upp hur de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs. Syftet med att fastställa uppdragsmål för bolagen är bl.a. att säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Denna styrningsmodell med riksdagsbundet samhällsuppdrag tillämpas oavsett om uppdraget har sin grund i en författning, ett avtal eller något annat.

Tillsynen av larmhanteringen

MSB:s tillsyn och kontroll av SOS Alarms åtaganden i alarmeringsavtalet grundas på uppdrag i myndighetens instruktion och rapporteras årligen till regeringen. Det är ett av flera sätt på vilka bolagets verksamhet kan granskas. Regeringen följer även upp bolagets verksamhet genom dess årsrapporter och redovisningar som används som underlag för budgetprocessen. Därutöver följer Regeringskansliet löpande upp verksamheten genom möten med bolaget. Även MSB:s rapportering av utförd tillsyn och kontroll utgör underlag för de åtgärder som föreslås i budgetpropositionen och för regeringens uppföljning och styrning av bolaget.

Regeringen bedömer i likhet med Riksrevisionen att tillsynen och kontrollen av bolagets verksamhet kan utvecklas. Det kan ske dels inom ramen för MSB:s nuvarande uppdrag, dels genom regeringens löpande uppföljning av verksamheten. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att MSB bör få möjlighet att utkräva åtgärder hos SOS Alarm vid konstaterade brister. Det bör enligt regeringen även fortsättningsvis vara regeringen som beslutar om eventuella åtgärder med anledning av brister som framkommer vid MSB:s tillsyn och kontroll.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen tillsammans med SKR och SOS Alarm har genomfört en översyn av uppdragsmålen i ägardirektivet för bolaget som beslutades vid en extra bolagsstämma i oktober 2023. Det innebär bl.a. att bolaget har fått reviderade uppdragsmål för svarstider och tid för bearbetning av samtal. Föregående uppdragsmål beslutades 2016 och förutsättningarna för SOS Alarm har förändrats sedan dess. De nya uppdragsmålen bedöms skapa tydligare förväntningar på bolaget och underlätta uppföljning. Syftet från regeringens sida med att fastställa uppdragsmål och att följa upp dessa är främst att säkerställa att de statliga bolagen på ett effektivt sätt genomför sina uppdrag. Uppdragsmålen är dessutom en viktig del i uppföljningen och rapporteringen av regeringens förvaltning av bolag med statligt ägande, till riksdagen, till allmänheten och till övriga intressenter.

Alarmeringsavtalet mellan bolaget och staten reviderades i december 2023 med bl.a. nya regler om att de avtal som bolaget ingår med hjälporgan inte ska inverka negativt på 112-tjänstens måluppfyllelse, vilket också tillgodoser Riksrevisionens rekommendation i denna del.

Det är viktigt att målet 8 sekunder för medelsvarstid på nödnumret 112 uppfylls. För att bolaget ska kunna vidta åtgärder för att sänka svarstiderna beslutade regeringen under 2020–2023 vid flera tillfällen om ökad statlig ersättning till SOS Alarm. Det har också genomförts förändringar i bolagets ledning och organisation. Regeringens bedömning är att bolagets åtgärder för att stabilisera personalomsättningen och sänka svarstiderna har varit effektiva och att utvecklingen går åt rätt håll. Regeringen noterar emellertid att medelsvarstiden för 2023 fortfarande överskrider målet med över 35 procent. Regeringen kommer därför att fortsätta att noggrant följa utvecklingen med särskilt fokus på svarstiderna för 112 och andra aktuella frågor. Regeringen kommer även att följa upp andra iakttagelser som Riksrevisionen har lyft fram, exempelvis antalet samtal med mycket långa svarstider och att det finns systematiska variationer i svarstiderna. Om den positiva utvecklingen i 112-verksamheten inte fortsätter som förväntat kommer regeringen att överväga fler åtgärder, exempelvis författningsreglering eller förnyad översyn av alarmeringsavtalet.

Vidare avser regeringen att i dialog med MSB och SOS Alarm utröna på vilket sätt arbetet med tillsyn och kontroll kan utvecklas för att stärka dess resultat.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill betona vikten av att den enskilde får en säker och effektiv hjälp i en nödsituation. Utskottet ser allvarligt på de långa medelsvarstiderna för nödsamtal till 112. Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser välkomnar utskottet regeringens bedömning att de åtgärder som vidtagits sedan 2022 har börjat ge sjunkande medelsvarstider och att bolaget med nuvarande utveckling bör kunna nå målet för medelsvarstiden under 2024 (dvs. högst 8 sekunder). Det är dock av stor vikt att regeringen noggrant fortsätter att följa utvecklingen, med särskilt fokus på svarstiderna. Utskottet ser i och med det positivt på att regeringen i skrivelsen aviserar att den kommer att följa upp iakttagelser som Riksrevisionen har lyft fram. Av särskild vikt är också att regeringen i skrivelsen aviserar att fler åtgärder kommer att övervägas om den positiva utvecklingen i 112-verksamheten inte fortsätter som förväntat. Utskottet delar vidare regeringens bedömning att tillsynen och kontrollen av bolagets verksamhet kan stärkas och välkomnar att regeringen i dialog med MSB och SOS Alarm avser att utröna på vilket sätt arbetet med tillsyn och kontroll kan utvecklas.

Avslutningsvis ser utskottet positivt på att regeringen i vårändringsbudgeten för 2024 föreslog höjd ersättning till SOS Alarm med 30 miljoner kronor för att skapa god förmåga att fullgöra bolagets samhällsviktiga uppgifter även vid kriser och under höjd beredskap.

Därmed ser utskottet sammantaget inte skäl till att vidta några ytterligare åtgärder för tillfället i fråga om statens och SOS Alarms hantering av larm.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Särskilda yttranden

1. Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm (S)

Peter Hultqvist (S), Johan Andersson (S), Heléne Björklund (S), Markus Selin (S) och Lena Johansson (S) anför:

Nödnumret 112 är en viktig del av samhällets infrastruktur och hela svenska folkets larmtjänst. Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten och bolaget SOS Alarm inte ser till att larm till nödnumret hanteras effektivt. Riksrevisionen bedömer att det delvis beror på att regeringen inte tillräckligt har utnyttjat möjligheterna att följa upp och styra bolaget.

Det är av central betydelse att larmnumret fungerar jämlikt över hela landet och att medelsvarstiden är högst 8 sekunder. Riksrevisionens rapport visar att det finns återkommande skillnader i olika delar av landet och att det saknas författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen vilket leder till otydligheter när det gäller ansvar, roller och skyldigheter. Regeringen har i nuläget valt att inte gå vidare med författningsreglering. Vi ser mycket allvarligt på kritiken som framkommit i Riksrevisionens rapport och önskar att regeringen hade valt att gå vidare med förslaget om författningsreglering. Vi avser att följa ärendet och kommer eventuellt att återkomma till styrningen av bolaget i ett senare skede.

2. Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm (SD)

Göran Hargestam (SD) och Sara-Lena Bjälkö (SD) anför:

I tider av kris och otrygghet är det extra viktigt att medborgarna känner förtroende för den alarmeringsfunktion som SOS Alarm är satt att sköta. För att upprätthålla detta förtroende är det av yttersta vikt att nödsamtalen behandlas likvärdigt och av en och samma aktör, oavsett var i landet nödsituationen inträffat. Det är även av stor vikt att svarstider upprätthålls över tid och att tillräckliga resurser finns i händelse av kris eller krig.

Riksrevisionen har riktat hård kritik mot bolagets larmbehandling, som inte anses vara effektiv. Riksrevisionen bedömer att varken MSB:s tillsyn av SOS Alarms verksamhet eller regeringens styrning av bolaget är effektiv. Att det i dag saknas en särskild författningsreglering av den samhällsviktiga alarmeringsfunktionen menar man leder till otydligheter när det gäller ansvar, roller och skyldigheter.

Riksrevisionen ger därför regeringen rekommendationen att ta fram förslag till författningsreglering av alarmeringstjänsten och dess mål för att främja måluppfyllelse, stärka tillsynen och förtydliga ansvarsfördelningen mellan SOS Alarm och hjälporganen. Vi instämmer i Riksrevisionens

rekommendation och menar att en författningsreglering bör ersätta avtalsregleringen, vilket en utredning föreslog redan 2018.

I avvaktan på eventuell författningsreglering lämnar Riksrevisionen en rad rekommendationer till regeringen om översyn av MSB:s tillsynsuppdrag, justering av alarmeringsavtalet med SOS Alarm och utnyttjande av regeringens befintliga möjligheter att kräva ändamålsenliga underlag från SOS Alarm.

Regeringen svarar i sin skrivelse att den välkomnar granskningen och instämmer i delar av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar. Regeringen påpekar också att efter att covid-19-pandemin avtagit och genom vidtagna åtgärder har utvecklingen 2023 varit positiv och man anser att denna utveckling bör inkluderas i den övergripande bedömningen. Givet utvecklingen av svarstider från 2023 bör målet för medelsvarstid kunna uppnås 2024, bedömer regeringen. Regeringen anser också att tillsynen och kontrollen av bolagets verksamhet kan förbättras genom utveckling inom ramen för MSB:s befintliga uppdrag och regeringens uppföljning.

Regeringen menar att eftersom alarmeringsavtalet mellan SOS Alarm och staten reviderades i december 2023 med bl.a. nya regler om att de avtal som bolaget ingår med hjälporgan inte ska inverka negativt på 112-tjänstens måluppfyllelse tillgodoser man Riksrevisionens rekommendation i denna del. Regeringen skriver också att man kommer att fortsätta att noggrant följa utvecklingen med särskilt fokus på svarstiderna för 112 och andra aktuella frågor och även följa upp andra iakttagelser som Riksrevisionen har lyft fram, exempelvis antalet samtal med mycket långa svarstider och att det finns systematiska variationer i svarstiderna. Om den positiva utvecklingen i 112-verksamheten inte fortsätter som förväntat kommer regeringen, enligt sitt svar i skrivelsen, att överväga fler åtgärder, exempelvis författningsreglering eller förnyad översyn av alarmeringsavtalet.

SOS Alarms uppdrag är komplext, och för att kunna hantera kriser, olyckor och hög belastning krävs en robust organisation som fungerar väl. Vidare fyller SOS Alarm en viktig roll i det civila försvaret och måste framöver utformas och öva på att vara en del av totalförsvaret, i fred såväl som i krig.

Vi anser att den samhällsviktiga verksamhet som SOS Alarm är satt att hantera inte nödvändigtvis bäst utövas av ett vinstdrivande aktiebolag med ett flertal verksamheter. Fram till 1994 finansierades bolaget med anslag, för att 1995 bli ett vinstinriktat företag. Vi menar att det kan finnas anledning att överväga i vilken form verksamheten fungerar bäst.

Med regeringens svar beaktat kommer vi att följa utvecklingen noggrant och om problemen kvarstår är vi beredda att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa verksamheten.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:123 Riksrevisionens rapport om nödnumret 112 – statens och SOS Alarms hantering av larm.