

Akut personalbrist vid räddningstjänsten i Stockholm - konsekvenser och åtgärder på kort och lång sikt

För närvarande förefaller risken uppenbar att räddningstjänsten i Stockholm står helt utan personal vid ingången av september månad i år.

Av räddningskårens 390 kompetensutbildade anställda har begäran om entledigande lämnats av 36 brandmästare, 88 brandförmän samt 203 brandmän. Uppsägningarna sker enligt uppgift i protest mot det nyligen undertecknade avtalet för brandpersonal. Om de som begärt entledigande slutar sina anställningar skulle räddningskåren i Stockholm i princip ställas utan personal.

Samtal har förts mellan företrädare för räddningstjänsten i Stockholm och tillsynsmyndigheterna beträffande möjliga åtgärder för att minska verkningarna av den befarade personalbristen. Huvuddelen av de åtgärder som kan vidtas åligger kommunen och kan ske inom ramen för gällande bestämmelser.

Åtgärderna syftar på kort sikt mot att säkerställa att nödvändiga räddningstjänstinsatser kan göras samt att säkerställa en så hög beredskap som möjligt. Oavsett hur väl kommunen lyckas med dessa åtgärder kommer ändå en omfattande brist på kvalificerad personal att uppstå när räddningspersonalen i Stockholm slutar sina anställningar. För att täcka bristen kommer statliga insatser även på längre sikt att erfordras.

Åtgärder på kort sikt

De åtgärder som kan vidtas på kort sikt är i huvudsak sådana som kommunen i första hand bör initiera. De kan vara:

- * Omdisponering av kvarvarande personal vid räddningstjänsten i Stockholm så att beredskapsåtgärder prioriteras.
- * Genom överenskommelse med andra kommuner i landet tillfälligt överföra kompetensutbildad personal för tjänstgöring i Stockholm.
- * Säkerställa tillgång till kompetensutbildad personal i Stockholm genom att ianspråkta de som slutar i räddningsvärn jml RÄL 44 §.
- * Översyn av insatsplaner för Stockholms grannkommuner så att insatser från dessa kan göras även i Stockholms centrala delar.
- * Avtala med instanser i Stockholms-området som disponerar egna räddningstjänstresurser att medverka i räddningskåren i Stockholm.

De kan vara:

- Luftfartsverkets flygplatsbrandkårer.
- Personal och ev ineliggande kurser vid räddningsverkets skola i Rosersberg.
- Industrier med industriräddningskår.
- Specialföretag inom räddningstjänst eller saneringsområdet.
- Vissa resurser inom försvaret med specialistkompetens t ex vattendykare.

Andra åtgärder på kort sikt nödvändiggör statlig medverkan. De kan vara:

- * Att avdela militära enheter och snabbutbilda dessa för att upprätthålla viss räddningsberedskap i centrala Stockholm.
- * Att hyra in räddningstjänstpersonal från övriga nordiska länder.

De ovan exemplifierade åtgärderna kommer i varierande grad att vara möjliga att genomföra. Man kan bl a förvänta sig ett motstånd från personal vid andra kommunala räddningskårer mot att tvingas tjänstgöra i Stockholm. Vidare torde möjligheterna att avdela resurser från andra samhällssektorer vara små.

Konsekvenser av åtgärder på kort sikt

Skulle personalen vid Stockholms räddningskår sluta i den omfattning som befaras medför detta ett antal allvarliga konsekvenser. Uppskattningar av konsekvenser i ökat antal skador utgående från tillgänglig statistik framgår av bilaga 1.

Sannolikheten för att bortfallet går att ersätta med kompetent personal från andra kommuner är, enl SRV:s bedömning, mycket låg. Detta innebär att de krav på räddningstjänsten i Stockholm som fastställts i kommunens räddningstjänstplan (bilaga 2) ej kommer att kunna upprätthållas.

Vid en akut olycka kommer man, bl a genom utnyttjande av randkommunernas insatsstyrkor, att efterhand kunna sätta in tillräckliga resurser för insatsen även om dessa måste tas långt från olycksplatsen. Insatstiderna för dessa styrkor blir emellertid i de flesta fall för lång för att de skall kunna göra effektiva livräddande eller avhjälpande insatser.

Inom Stockholms kommun utfördes 1987 livräddande insatser som berörde 550 personer. Möjligheten att med framgång genomföra livräddande insatser minskar radikalt med tiden. Om insatstiderna ökar så att tiderna mer än fördubblas kan ett kraftigt ökat antal dödsfall vid olyckor förutses.

Möjligheten att effektivt bekämpa en brand minskar också snabbt med tiden under brandens initialskede. Med längre insatstider kommer flera bränder att utvecklas så att räddningsinsatserna får inriktas mot att begränsa skador i stället för att släcka den ursprungliga branden. Brandskadorna blir överlag mer omfattande och större materiella värden kommer att gå till spillo.

Räddningstjänsten i Stockholm är i många avseenden speciell och kräver särskild utrustning och teknik. Den personal som eventuellt kan ersätta de som slutar har inte erfarenhet av vare sig de speciella förhållanden som råder i Stockholm eller den särskilda utrustning som framtagits för att hantera dessa. Även i detta avseende kommer insatsernas effektivitet att minska med mer omfattande skadeverkningar som följd.

Det kan inte heller uteslutas att om personalbortfallet kompenseras med oerfaren personal, detta kommer att medföra högre skadefrekvens för räddningspersonalen.

Varje åtgärd som innebär överföring av personal till Stockholm från andra kommuner, företag, institutioner eller andra kommer givetvis att få konsekvenser för den verksamhet och beredskap som de ursprungliga skulle svara för.

- Överföring av personal från andra kommuner medför ökad belastning på kvarvarande personal eller minskade möjligheter att där upprätthålla fastställd beredskap. Någon reserv som helt skulle kunna kompensera bortfallet i Stockholm finns knappast i landet som helhet. Risken för liknande aktioner även i andra kommuner bör inte heller uteslutas.
- Ianspråktagande av vapenfria tjänstepliktiga som tjänstgör vid flygplatsräddningskårer medför också allvarliga brister i olycksberedskapen vid Luftfartsverkets flygplatser. Om insats av sådan styrka krävs kan det få konsekvenser för möjligheterna att upprätthålla trafiken på flygplatserna.

Luftfartsverkets räddningspersonal är heller inte utbildad för kommunal räddningstjänst varför insatsernas effektivitet minskar medan riskerna i arbetet ökar.

- Motsvarande förhållanden kan bli konsekvenserna av att ianspråka räddningsresurser från t ex industrier. Ytterligare en komplikation utgörs av den försäkringstekniska kopplingen till industriernas räddningstjänst.

Flera verksamheter i Stockholm utförs under den förutsättningen att räddningstjänstinsatser kan göras med mycket korta insatstider. Det är möjligt att man måste överväga att i förebyggande syfte inskränka eller helt förbjuda sån verksamhet med hänsyn till att räddningstjänstinsatser ej längre blir möjliga. Det torde i så fall bli nödvändigt att regeringen jml RÄL § 61 bemyndigar tillsynsmyndighet att fatta sådana beslut.

Konsekvenser på lång sikt

Räddningsverket genomför en omfattande yrkesutbildning för räddningstjänstens personal. För innevarande verksamhetsår innebär det att sex kurser för heltidsbrandmän, sex kurser för heltidsbrandförmän och fyra kurser för brandmästare genomförs. Till detta skall läggas en mycket omfattande verksamhet för att utbilda deltidsanställd brandpersonal samt viss vidareutbildning av brandmästare och brandingenjörer.

Under bå 87/88 har Räddningsverket i enkätform, under rubriken "Utbildningsidé 90", undersökt kommunernas behov av utbildningsplatser de närmaste tre åren. Någon slutlig sammanställning av materialet har ännu ej gjorts, men en första bedömning tyder på att det sammanlagda utbildningsbehovet är avsevärt större än tillgången på utbildningsplatser.

Ett bortfall av 327 befäl och brandmän skulle ytterligare accentuera bristen på utbildningsresurser något som får följder för räddningstjänsten i hela landet.

Personalbristen i Stockholm måste täckas genom nyrekrytering. En stor andel av de nyrekryterade, sannolikt samtliga, kommer inte att ha någon tidigare erfarenhet av räddningstjänst. Dessa måste dock ges en adekvat yrkesutbildning. Den största svårigheten blir att få underlag för befälsutbildning från Stockholm. Undantag från räddningstjänstförordningens bestämmelser avseende antagning till utbildning blir nödvändigt att medge i större utsträckning än normalt. Framförallt gäller detta behörighetskraven avseende tjänstgöringstid innan befälsutbildning. Effekten av detta blir oundvikligt att räddningsbefäl i Stockholm under lång tid kommer att sakna den erfarenhets- och kunskapsbakgrund som övriga räddningbefäl i landet har.

Räddningsverket konstaterar;

att behovet av utbildningsplatser, utan hänsyn tagen till att ev 327 personer i Stockholm slutar, är större än nuvarande tillgång.

att ytterligare 327 personer kan utbildas om extraordinära åtgärder vidtas och att ca 15 milj kronor anslås under perioden 88/94.

att erfarenheten och kunskapen hos den i så fall "snabbutbildade personalen" ej överensstämmer med räddningstjänstförordningens mening.

att "merutbildningen" under bå 88/89 ej kan genomföras på räddningsskolorna p g a kapacitetsbrist utan får genomföras vid räddningskårer med utbildningsresurser.

att räddningstjänstutbildning vid räddningsskolorna under bå 89/94 i större utsträckning än nu får inriktas på befälsutbildning och viss övrig utbildning genomföras vid räddningskårer med utbildningsresurser.

att förutsättningen för att lyckas genomföra ovan nämnda utbildningsverksamhet är att ett antal större räddningskårer med resurser härför kan genomföra utbildningen.

att Stockholms stad, med hjälp av närliggande och/eller större kommuner, bör kunna genomföra grundutbildning av alla nyanställda.

Sammanfattning

Konsekvenserna av att huvuddelen av räddningskårens i Stockholm personal slutar blir mycket allvarliga och kan knappast accepteras ur allmän synvinkel.

Verkningarna kommer att beröra hela landet men givetvis bli mer påtagliga i Stockholm. Konsekvenserna kommer också att ställa krav på andra samhällssektorer än räddningstjänsten.

Hotet att Stockholm står utan räddningstjänst kan inte undanröjas på kort sikt utan att personalen återtar sina ansökningar om entledigande.

Huvuddelen av möjliga åtgärder kan vidtas inom ramen för gällande författningar och bör utföras av kommunen.

Några åtgärder förutsätter regeringens medverkan.

Dessa är främst:

- ev militär insats för att upprätthålla viss beredskap inom räddningstjänsten i Stockholm,
- begäran om hjälp från övriga nordiska länder,
- bemyndigande till tillsynsmyndighet att utfärda bestämmelser om förbud mot farlig verksamhet samt
- utökning av SRV:s resurser för genomförande av utökad kompetensutbildning för att täcka de brister som uppstår.

Kopia till
Lsty AB-län
Räddningstjänst i Stockholm

Inom SRV

GD
cP
cB
cR
cT
cU
cA
cRst
cUm

Konsekvenser vid en lägre beredskapsnivå för räddningstjänsten inom Stockholm

I räddningstjänstplanen framgår bl a att insatstiden normalt ej skall överstiga 10 min. Denna ambitionsnivå utgår från kommunens risksituation. Minst 69 personer skall finnas i beredskap. De olika styrkorna är stationerade på nio olika brandstationer. Normalt skall enl den valda ambitionsnivån styrkorna bestå av minst 9 personer varav minst 2 befäl i varje styrka.

Den svåra och komplicerade räddningstjänststrukturen medför att det ofta är nödvändigt med kraftfulla resurser i inledningsskedet av räddningstjänstinsatsen.

Av den tillgängliga statistiken från 1987 hämtad ur årsberättelsen för Stockholms brandförsvär framgår att sammanlagt 497 människor livräddades vid de ca 7000 olika larmen som brandförsvaret mottog under året. Därutöver omkom 18 människor i bränder och 35 människor vid andra olyckor.

Totalt gjordes 1812 utryckningar till bostadsbyggander och 930 utryckningar till motorfordon. Det framgår också att räddningsskåren ryckte ut på 173 larm till källarförråd, 92 larm till yttertak och 81 larm till kontorslägenheter.

Bland de vanligaste orsakerna till utryckning är bl a anlagd brand 856, ginsta/låga/överhettning 591, okänd orsak 376, farligt gods 301, oljeskador 291 och trafikolyckor 223.

Konsekvenserna vid en försämrad beredskapsnivå kan i huvudsak särskiljas i två olika delar. Den första försämringen är en avsevärt längre insatstid till de olika insatsobjekten. Faktorer som märkbart kan påverka insatstiden är främst körtiden (styrkornas placering) och angreppstiden. Angreppstiden är också beroende av hur väl orienterad och övad personal är samt vilken utbildningsstatus styrkorna har.

Den andra mycket märkbara försämringen är den förlorade erfarenheten, orienteringen i objekten, särskilda kompetenser och rutinen vid insatser som kräver samordning och gedigen övning och utbildning. Fullgoda räddningstjänstinsatser kommer knappast att kunna utföras.

Dessa två olika mycket allvarliga försämringarna sammantaget kommer att medföra att flera människor bl a omkommer i bränder och att den totala skadekostnaden avsevärt kommer att öka inom kommunen.

Särskilt stora effektivtetsförsvagningar kan förväntas där stora och svåra räddningstjänstinsatser erfordras. De situationer där stor risk finns för att många människor skadas och mycket stora ekonomiska konsekvenser uppstår framgår av nedanstående tabell:

Olyckor vid:

Depåområden, hälsovådliga eller brandfarliga varor
 Dykeriverksamhet
 Fartyg
 Hotell
 Höghus där maskinstege behövs
 Komplicerade och djupa byggander, vissa k-byggnader
 Samlingslokaler
 Stora industrier
 Teatrar
 Transport av farligt gods
 Tunnelbana, spårväg, järnväg
 Varuhus
 Vårdinrättningar

Om det befarade personalbortfallet uppstår och inga radikala förstärkningar kan tillföras kan den försvagade räddningstjänstinsatskapaciteten antas innebära en 2-3 ggr längre insatstid än räddningstjänstplanen anger och möjligheten till insatser motsvarar uppskattningsvis en fjärdedel av nuvarande förmågan till insatser. Detta åsyftar endast den primära första insatsen ("rutinolyckor") och beaktar ej en större mera komplicerad olycka. För dessa stora komplicerade olyckor kommer den sammantagna effektivitetsminskningen att bli än mer påtaglig än vid rutinolyckor.

I detta sammanhang bör därför särskilt påpekas det faktum att risken för att mycket stora olyckor kommer att kunna utvecklas ökar avsevärt i och med att den sammantagna effekten av insatskapaciteten kan antas minska till en närmare en tiondel, (2-3 ggr längre insatstid, 1/4 insatsförmåga ger: $2/0,25 = 8$, $3/0,25 = 12$, dvs 8-12 ggr sämre).

Man kan vidare anta att antalet människor som omkommer också ökar. De platser där särskilt stor risk föreligger för att många människor skall omkomma i en och samma olycka framgår av tabell. Erfarenhetsmässigt kan även mindre olyckor medföra att flera människor omkommer bl a i bostadsbränder, trafikolyckor, drunkningstillbud. Om effektiviteten minskar som ovan angivits kan man anta att minst hälften av de personer som räddas vid insatser får allvarliga skador.

Med hänsyn till betydelsen av en tidig insats för att rädda liv kan antas att hälften av de som fått allvarliga skador omkommer. Med utgångspunkt från fjolårets statistik skulle det innebära att dödlighet på grund av skador ökar med mer än 200 % i Stockholm.

Andra effekter som kan uppkomma är bl a av ekonomisk art. Bl a bör omprövning göras av vissa riskfyllda verksamheter som bedrivs i ur räddningstjänstsynpunkt alltför svåra insatsmiljöer.

Även sådana saker som försäkringsåtaganden kan komma att påverkas. Många försäkringar förutsätter att kommunen har en viss minsta beredskapskapacitet inom viss insatstid samt att särskilda brandskyddsarrangemang anordnas härför t ex sprinkler, brandventilation och brandlarm.

Helt uppenbart är också att stora svårigheter kommer att uppstå vid de tidpunkter då flera samtidiga larm inkommer och då beredskapsresurser saknas. Nödvändiga prioriteringar kommer att medföra att vissa olyckor ej kommer att kunna åtgärdas. Detta kommer i sin tur att medföra en minskad tilltro till räddningstjänsten hos allmänheten, ett förhållande som massmedia med säkerhet kommer att uppmärksamma.

Av orsakssammanställningar framgår att 856 utryckningar var förorsakade av anlagd brand. Det allvarliga med denna typ av utryckningsorsak är att den har en stark förmåga att öka i samband med att massmedia ger stor uppmärksamhet åt den faktiska situationen att räddningstjänstberedskapen är så låg att bränderna ej kan bekämpas i erforderlig omfattning. Dessutom har dessa olyckor mycket stor förmåga att inträffa inom koncentrerade tidsintervaller vilket ytterligare kan öka svårigheterna för brandbekämpning.

Förhållandena kan komma att medföra behov av ökade insatser från andra samhällsorgan såsom polis, socialtjänst, sjukvård etc.