

En sammanhållen larmkedja

Sverige har en unikt lång historia av ett enda nödnummer – först 90 000 och sedan 112 – och en samordnad alarmeringstjänst. En avgörande utgångspunkt har alltid varit att människor i nöd ska få hjälp så fort och effektivt som möjligt. Det ställer krav på en sammanhållen larmhantering, från det att larmet kommer in till dess hjälpen är framme.

Den ordningen är värd att bevara och förstärka. 112-utredningens betänkande innehåller flera delar som SOS Alarm välkomnar och som kan utveckla tryggheten för dem som bor och befinner sig i Sverige. Samtidigt är det vår uppfattning att utredningen inte fullt ut levererar på regeringens uppdrag.

Den allvarligaste invändningen är att förslaget inte motverkar den tendens till uppsplittring av larmkedjan och ökad frivillighet som är själva grundorsaken till behovet av att reformera alarmeringstjänsten. Flera förslag i materialet öppnar för särintressen, egen regi-lösningar, aktörer med olika system och frivillighet att dela information. Genomförs dessa förslag riskerar samhällets alarmeringstjänst framöver att få större inslag av fragmentisering. I korthet:

- Den hjälpsökande kan tvingas till flera vidarekopplingar – och att få prata med flera olika personer. Detta ökar väsentligen risken för att viktig tid och information går förlorad.
- Om ingen aktör har i särskilt uppdrag att leda och koordinera samtalet med den hjälpsökande kan det bli väldigt rörigt – i synnerhet vid insatser där flera hjälporgan är inblandade.
- Det kan bli svårare att uppnå en likvärdig och kvalitetssäkrad larmbehandling. Nödanrop riskerar i högre grad att behandlas olika beroende på var den hjälpsökande bor.
- Möjligheten att ta fram och uppdatera en gemensam och aktuell lägesbild kan försvåras, särskilt vid samverkanslarm och större händelser.
- Fler larmcentraler kan etableras hos hjälporganen. Olika krav på den nationella alarmeringsfunktionens och hjälporganens larmcentraler försvårar ytterligare.

Det här är helt klart till nackdel för dem som söker och behöver akut hjälp. Konsekvenserna är både kostnadsdrivande och ineffektiva – och leder inte till bättre samordning.

SAMORDNING MED DEN HJÄLPSÖKANDE I FOKUS

Redan Alarmeringsutredningen från 2013 menade att det är en brist med frivillig samordning:

”Den kartläggning och analys som genomförts visar dock att den nuvarande modellen har brister: Modellen med samordning genom SOS Alarm är frivillig och bygger på samförstånd. I dag vill flera kommuner och landsting kunna välja alternativa lösningar för alarmering. Statliga myndigheter har egna ledningscentraler som inte har varit samordnade med SOS Alarm.”

”Utredningen bedömer sammantaget att utvecklingen visar tendenser till ett fragmentiserat alarmeringssystem som på sikt kan innebära risker för samhällets

förmåga att säkerställa människors skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer.”

”Bedömningen är att en fortsatt utveckling i denna riktning riskerar leda till ett fragmentiserat alarmeringssystem. På sikt kan det innebära risker för samhällets förmåga att säkerställa medborgarnas skydd och undsättning i allvarliga och brådskande nödsituationer. En svagt samordnad alarmeringskedja med flera självständiga aktörer kan också försämra samhällets förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser.”

Även regeringen, i direktivet till 112-utredningen, slår fast att frivilligheten är ett problem:

”Det huvudsakliga skälet för en samordning har varit att en nödställd person enkelt ska kunna slå larm samt att möjliggöra effektiva hjälpinsatser. En samordning har också bedömts vara kostnadseffektiv. Dessa motiv är fortfarande giltiga.”

”Det nuvarande systemet har dock en del brister som riskerar att påverka kvaliteten i utförandet av alarmeringstjänsten. En av dessa är att samordningen är frivillig och bygger på samförståndslösningar.”

”... samordning med en ny nationell alarmeringsfunktion ska vara obligatorisk och regleras i lag och inte vara frivillig.”

”En samordnad alarmeringstjänst är nödvändig för att stärka samverkan, minimera hanteringstiderna och skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser. För att säkerställa en samordnad alarmeringstjänst är regeringens inriktning att en nationell alarmeringsfunktion ska inrättas för att om möjligt med ensamrätt kunna ta emot och behandla larm som kräver omedelbara insatser från samhällets hjälporgan inom allmän ordning, säkerhet och hälsa. Detta kan t ex gälla vid bränder, trafikolyckor, ingripanden vid våldsbrott, utsläpp av farliga ämnen eller vid livshotande sjukdomsfall.”

”Med ’larmbehandling’ avses i detta sammanhang en alarmeringsfunktionens uppgift att ta emot larm på nödnummer 112 eller annan larmväg, inhämta information från den hjälpsökande och på grundval av det bedöma händelsen i enlighet med hjälporganens larmplaner och övriga instruktioner för att därefter förmedla larmet och sin bedömning av händelsen till hjälporganen, som även i fortsättningen ska ha till uppgift att besluta om att inleda och leda hjälpinsatserna.”

Det är uppenbart att inriktningen för, och uppdraget till, 112-utredningen har varit att föreslå en nationell alarmeringsfunktion som bygger på samverkan och sammanhållning för stora delar av larmbehandlingen. Genom att samla olika funktioner under samma tak förbättras informationsinsamling och bedömning av den nödställdes behov, vilket säkerställer ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade hjälpresurser och sparar värdefulla sekunder som kan rädda liv. Det skapar trygghet för medborgarna, oavsett vilken situation de befinner sig i. Utgångspunkten för hur den nationella alarmeringstjänsten organiseras bör alltså vara de hjälpsökandes möjligheter att få likvärdig, effektiv och säker hjälp i ett nödläge.

UTREDNINGENS FÖRSLAG

Begränsad ensamrätt leder till mindre likvärdig alarmeringstjänst i Sverige

Under utredningens gång har det framkommit olika sätt att läsa direktivet: Hur stor ensamrätt ska den nationella alarmeringsfunktionen ha? Och hur kan hjälporganen samtidigt ha kvar

rådigheten över sina resurser? Utredningen har valt en tolkning som innebär att hjälporganen har rätt att bestämma över de flesta delarna i larmkedjan. Den nationella alarmeringsfunktionen får därmed endast ensamrätt på att ta emot 112-anropen och att genomföra den så kallade första sorteringen, cirka 30-40 sekunder av ett hjälpsamtal som i genomsnitt är 5-6 minuter långt.

Eftersom hjälporganen med utredningens förslag tillåts välja om och när de själva vill ha samtalet vidarekopplat faller den fundamentala idén med en sammanhållen och obruten larmkedja. Ett system som i första hand anpassas efter de olika hjälpaktörernas särart och med en annan kravställning riskerar därför att drabba de hjälpsökande. Det leder till en icke likvärdig alarmeringstjänst i Sverige. Gemensamma tekniska lösningar, krav på informationsdelning och medlyssning löser endast en del av problemen som uppstår när olika aktörer ska hålla i samtalen. Erfarenhetsmässigt är den mänskliga insatsen mycket viktigare än tekniken för att åstadkomma en snabb och samordnad insats.

Vidarekopplade samtal leder till tids- och informationsförluster

Även vid förhållandevis enkla ärenden kan samtal som tas över tidigt i processen innebära tidstjuvar och informationsmissar. Vårre blir det förstas vid omfattande samverkansärenden. Måste man koppla in tolk för att förstå vad ett ärende gäller riskerar tidsfördröjningarna att bli ännu större vid vidarekopplingar av samtalen. Det är också så att samtalens karaktär ofta ändras – det som börjar som ett enkelt vårdärende kan längre in i samtalet visa sig vara ett komplicerat samverkansärende.

Varje sekund är viktig. Beroende på hur sammanhållen larmkedjan är påverkas varje beståndsdel, från 112-anropet till dess att första enhet är framme på olycksplatsen. I utredningens förslag saknas dessutom krav och mål för hur snabbt hjälporganen ska svara och ta över samtalet. Det blir inte rimligt att kräva 8 sekunder i början av kedjan och sedan acceptera långa fördröjningar senare i samma hantering.

Det kommer ofta mycket och viktig information direkt i inledningen av 112-anropet som den mottagande operatören inte alltid hinner dokumentera. Det kommer ofta mycket och viktig information direkt i inledningen av 112-anropet som den mottagande operatören inte alltid hinner dokumentera. Denna information riskerar att gå förlorad om samtalet kopplas vidare. Avgörande information tappas därmed bort och återkommer inte i den fortsatta intervjun. Ett exempel ur verkligheten: ”Min fru är gravid och har ont i magen”, där det faktum att hon är gravid sedan inte upprepas (och heller inte efterfrågas) efter vidarekopplingen.

Den hjälpsökande har ju redan berättat sin historia en gång och upprepar den därför inte. Det här sker samtidigt som han eller hon befinner sig i chock eller är svårt skadad. Det kan även vara förvirrande för inringaren att plötsligt få en annan röst i luren. En samlad intervju ska räcka när nöden är som störst.

En annan sak som riskerar att tappas bort om hjälpsamtalen delas upp är den viktiga rådgivningen, exempelvis ”stäng dörrar in till branden” eller medicinsk rådgivning som till och med kan inbegripa hjärt- lungräddning tills ambulans anländer till den hjälpbehövande.

Otydlighet om vem som ansvarar för samtalet försvårar möjligheten till överblick

Det är också allvarligt att utredningen inte helt definierar vem som har ansvaret för att leda samtalet med den hjälpsökande i de fall fler än ett hjälporgan är inblandat, så kallade samverkanshändelser.

Ett gott samarbete mellan alarmeringstjänst, ambulans, räddningstjänst och polis blir mycket svårare att få till om larmkedjan bryts. Det blir konsekvensen om intervjuerna inte hålls

samman av en aktör som därmed får en överblicksbild. När nästa stora samhällskris inträffar riskerar vi därför att misstag sker. De senaste två åren har dessutom den här typen av samverkansärenden ökat markant.

Ökad frivillighet avhjälps inte av krav på gemensamma tekniska system

Frivillighet i att dela information försämrar såväl förutsättningar för samverkan som upprättandet av gemensamma lägesbilder. Alltför skiftande arbetssätt i olika delar av landet riskerar också att leda till större skillnader i hjälpen som människor får när de ringer 112. Information kan misstolkas eller gå förlorad om alarmeringsfunktionen och hjälporganen arbetar på olika sätt. En gemensam teknisk lösning är inte tillräcklig.

Utredningens förslag om en långtgående frivillighet kan även leda till att kommuner och landsting skaffar egna funktioner för att intervjua, bedöma, prioritera och dirigera. Det innebär i sin tur att etablerandet av egna larmcentraler hos hjälporganen riskerar att skjuta fart. Ett sådant vägval kommer också att driva på tekniska och metodmässiga särlösningar som ytterligare kommer att försvåra en samordnad alarmeringstjänst. Förslaget står därför i kontrast till direktivets ambition om att minska behovet hos hjälporganen att bygga upp egna larmcentraler, och de totala kostnaderna för samhället kommer också att öka.

SOS ALARMS FÖRSLAG

SOS Alarm anser att det finns ett mer praktiskt och mindre komplicerat sätt att organisera larmhanteringen. Uppdraget om hjälporganens fulla rådighet över sina resurser, bör regleras genom bland annat larmplaner och instruktioner. Dessa bestäms av hjälporganen och tas fram i samråd med SOS Alarm. Även om SOS Alarm larmar ut enligt fastställd larmplan så är det till sist hjälporganet som avgör på vilket sätt man responderar på utalarmeringen. Med denna ordning skapas en bra balans mellan full larmbehandling hos SOS Alarm, och med bibehållen bestämmanderätt över de egna resurserna hos hjälporganen.

Den nationella alarmeringsfunktionen bör alltså även i fortsättningen kunna verka fullt ut på uppdrag av hjälporganen – och inte självständigt kunna hitta på principer och detaljer för hur hjälporganen ska larmas. Grundmodellen bör dock vara att den nationella alarmeringsfunktionen har en praktisk ensamrätt på larmbehandlingen, framför allt genom en sammanhållen samtalsledning, det vill säga att leda, hålla ihop och koordinera hjälpsamtalen.

- **Ge SOS Alarm ensamrätt att sköta larmbehandlingen utifrån larmplaner som fastställs av hjälporganen**

Med ovanstående som grund behöver den hjälpsökande i normalfallet inte prata med mer än en person under samtalet. Hela intervjun – inhämtandet av information, bedömning och prioritering, rådgivning med mera – hålls alltså ihop av den nationella alarmeringsfunktionen och rollen som samverkansoperatör tydliggörs. Under intervjuns gång kan hjälporganen så snart det är möjligt kopplas in på medlyssning. På så vis ges möjlighet att ställa kompletterande frågor och vid behov ge stöd till samverkansoperatören på den nationella alarmeringsfunktionen.

- **Ge hjälporganen inblick i larmärenden genom omfattande möjlighet till medlyssning**

I arbetet med att skapa en ökad samordning av samhällets alarmeringstjänst kan dock hjälporganens integration i en ny nationell alarmeringsfunktion behöva anpassas till olika förutsättningar. Det innebär att vissa hjälporgan, framför allt polisen och vissa delar av

statlig räddningstjänst, kan behöva införlivas successivt. Här är det viktigt att hitta bra övergångslösningar under tiden, till exempel i form av mjukare vidarekopplingar och bättre informationsdelning.

- **Polis och statlig räddningstjänst fasas in i den nya nationella alarmeringsfunktionen över tid**

Med en sammanhållen samtalsledning kommer förmodligen inga fler larmcentraler att inrättas hos hjälporganen. I de fall ett hjälporgan ändå vill driva viss del av larmbehandlingen i egna lokaler bör det självklart ställas motsvarande krav på svarstider, fortifikation och säkerhet (exempelvis redundans, stabilitet, teknik) som ankommer den nationella alarmeringsfunktionens alarmeringscentraler.

- **Kraven på larmcentraler i Sverige ska vara mycket höga, och samma krav ska ställas på alla**

För att svensk krisberedskap ska fungera ordentligt behövs ett tydligt obligatorium om att dela information vid nödsituationer. Det innebär att hjälporganen måste återkoppla och dela information om läge, insatta resurser och andra relevanta uppgifter under pågående ärenden.

På så vis kan den nationella alarmeringsfunktionens krisberedskapsuppdrag att sammanställa och delge lägesbilder fullgöras. Uppgiften att dela information och lägesuppfattning bör inte bara omfatta hjälporganen, utan även andra relevanta aktörer inom samhällets krisberedskap.

Att den nationella alarmeringsfunktionen också omfattas av Krisberedskapsförordningen är en viktig del för att legitimera krisberedskapsuppdraget. Den nationella alarmeringsfunktionen bör ges rätt att hantera förlarm till blåljusaktörer samt på uppdrag av ett hjälporgan kunna dirigera dess resurser. Alarmeringsfunktionen ska också vara behörig till att kunna utfärda VMA vid situationer där det är livsavgörande att det sker omedelbart.

- **För att den nationella alarmeringsfunktionen ska kunna fullfölja sitt krisberedskapsuppdrag måste hjälporganen vara skyldiga att dela information**

I frågan om den nationella alarmeringsfunktionens regionala organisation är det väsentligt att det finns en pragmatisk syn på utvecklingen. Det bör tydligt slås fast att den regionala organisationen ska utgå från dagens 14 SOS-centraler och att utvecklingen efter det kan ske utifrån lokala och regionala behov tillsammans med övriga aktörer. Det finns en direkt koppling mellan en stabil organisation och olika kvalitetsaspekter, däribland svarstider.

- **Genomför inga onödiga förändringar i en organisation som fungerar och levererar bra resultat**

Den nationella alarmeringsfunktionen bör ansvara för ett sammanhållet uppdrag som möjliggör teknisk delning av information mellan aktörerna. Innovation, digitalisering och teknisk utveckling är nödvändigt för att skapa fortsatt trygghet och säkerhet.

En fortsatt viktig uppgift för samhällets alarmeringstjänst är att arbeta förebyggande med information för att minska missbruket av nödnumret 112. Till detta bör nu övervägas om att införa sanktionsmöjligheter för de som medvetet och uppenbart ringer 112 i felaktigt syfte.

- **Låt SOS Alarm utveckla nästa generations alarmeringssystem som gör att hjälporganen lättare kan dela livsviktiga uppgifter med varandra**

SOS Alarm har under utredningens arbete ingivit en stor mängd detaljerade synpunkter och kommentarer som alla utvecklar och underbygger de ovanstående förslagen.