



Enheten för inriktning av skydd mot olyckor
Anders Sigfridsson
010-240 42 36
anders.sigfridsson@msb.se

Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund

Beslut i tillsynsärende om Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbunds arbete enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor inom området ledningssystem och övergripande ledning

Beslut

MSB beslutar att förelägga Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund att senast den 1 januari 2026 öka kapaciteten för övergripande ledning inom ledningssystemet för räddningstjänst så att:

- driftchefen oavbrutet kan leda det löpande arbetet i den övergripande ledningen,
- driftchefens förutsättningar för systemuppföljning och omvärldsbevakning ständigt säkerställs

Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund ska senast den 15 mars 2025 redovisa en planering med åtgärder för att säkerställa funktionskraven ovan.

Ärendet

Ärendet inleddes den 16 februari 2023 genom att MSB skriftligen kontaktade Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (NÄRF) med en begäran om att svara på ett antal grundläggande frågor inom området ledningssystem och övergripande ledning. Frågorna berörde dimensionering, arbetssätt, utbildning och kompetens samt vilka räddningstjänster som samarbetar i ledningssystemet. MSB inledde samtidigt på samma sätt en granskning av samtliga ledningssystem i landet.

Svaret från NÄRF inkom den 19 mars 2023 och innehöll, förutom ett skriftligt svar på MSB:s frågor, sex andra dokument som exempelvis styrdokument för ledningssystemet och avtal för samverkan mellan räddningstjänsterna i regionen.

Den 25 september 2023 genomfördes ett digitalt dialogmöte mellan MSB och ansvariga tjänstepersoner från NÄRF. Under mötet gav MSB en helhetsbild av ärendets gång och redovisade att granskningen huvudsakligen berör förutsättningarna för övergripande ledning och fyra grundläggande krav:

1. Att samtliga kommuner är med i ett dokumenterat ledningssystem.
2. Att det finns en ständig övergripande ledning – med förmåga till beslut/ledning och proaktivitet.
3. Att den övergripande ledning som finns utövas gemensamt – och att det finns full rådighet i systemet.
4. Att systemet är dimensionerat efter riskerna – hur har dimensioneringen gått till och hur utökas förmåga vid tillfällen då grundförmågan inte räcker till.

Under mötet redovisade räddningstjänsten aktuell status på ledningssystemet och svarade på frågor från MSB. Mötesanteckningar fastställdes efter kontroll från räddningstjänsten.

Den 18 januari 2024 genomfördes ett digitalt återkopplingsmöte där MSB meddelade hur ärendet bedömdes så långt. MSB aviserade behovet av ett platsbesök för att förstå hur styrdokument och arbetssätt fungerar i praktiken samt för att få en bild av övriga förutsättningar.

Den 21 mars 2024 genomförde MSB ett platsbesök i Trollhättan på ledningscentralen. Platsbesöket inleddes med en orientering i ledningscentralen och en dialog med nyckelfunktioner. Därefter genomfördes en scenariobaserad dialog där räddningstjänsten fick beskriva hur hanteringen gick till vid två olika scenarion.

Den 12 september 2024 delgav MSB informationsunderlaget, en preliminär bedömning samt vilka krav på åtgärder MSB övervägde att besluta om i tillsynsärendet. Räddningstjänsten fick möjlighet att korrigera informationsunderlaget och även att lämna andra synpunkter innan beslut fattas. Räddningstjänsten kompletterade dels informationsunderlaget under mötet dels genom att efter mötet skicka in två dokument¹ till MSB. I övrigt har det inte inkommit några synpunkter.

Då det parallellt med detta ärende samtidigt pågår tillsyn av övriga ledningssystem inom Räddningsregion Västra Götaland (RRVG)² har dokumentation som använts i ärendet, som beskriver denna samverkan, i vissa fall delgetts MSB av annan part än NÄRF.

Bakomliggande krav

Grundkravet på kommunen enligt LSO är att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt³. Bland annat som en följd av de stora skogsbränderna 2014 och 2018 har en reformering och en likriktning av ledning av svensk räddningstjänst skett genom att detaljkrav tillkommit som reglerar den operativa ledningen av kommunal räddningstjänst. Syftet har varit att likrikta räddningstjänsterna och öka effektiviteten, samt säkerställa en grundförmåga för övergripande ledning i varje kommun.

¹ Ett dokument som beskriver samverkan inom RRVG och ett uppdaterat styrdokument för Räddningsledningssystem Fyrbodol.

² Räddningsregion Västra Götaland – Ett samarbete mellan de fyra räddningsledningssystemen Räddningstjänsten Skaraborg, Samhällsskydd Mellersta Skaraborg, Ledningscentral Fyrbodol och Räddningsledningssystem Älvsborg.

³ LSO 1 kap. 3§.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att utse en särskild utredare för att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. I kommittédirektivet till utredningen⁴ motiveras behovet med att bland annat följande generella problembild gäller för den kommunala räddningstjänsten - ”Bestämmelserna i LSO om ledning och samverkan för kommunal räddningstjänst är inte helt anpassade till de krav som ställs vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser. Detta kan försvåra möjligheten att genomföra effektiva och samordnade räddningsinsatser”.

Utredaren fick i uppdrag att analysera och föreslå hur dessa verksamheter ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt. Utredningen konstaterar bland annat att olyckorna i framtiden kan bli större och mer komplexa till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Enskilda olyckor kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort.

Den del av utredningen som berör räddningstjänsternas förmåga till ledning lyfter ett förslag om att kommunerna ständigt ska upprätthålla övergripande ledning av räddningstjänsten. Regeringens proposition *En effektivare kommunal räddningstjänst* (2019/20:176) föreslog ett antal förändringar i LSO, och det infördes sedermera ett krav på ledningssystem och övergripande ledning, helt i enlighet med utredningens förslag.

Kommunen har alltså sedan den 1 januari 2022 en skyldighet att ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas vilket preciseras i LSO 3 kap. 16 b §. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.

Regeringen bemyndigade MSB att meddela föreskrifter för att utforma detaljerna. Dessa återfinns i *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst* (MSBFS 2021:4) som också gäller från den 1:a januari 2022. I föreskriften definieras begreppet övergripande ledning⁵ som - ”Del av ledningssystemet som övergripande leder räddningstjänstverksamheten och som ständigt hanterar att definiera organisationens roll, sätta ramar för räddningsinsatser samt prioritera och fördela resurser till olika insatser medan beredskap upprätthålls för att kunna möta övriga risker.”

Föreskriften ställer vidare krav på att ledningssystemet ska vara dimensionerat för att kunna leda de räddningsinsatser som kan behöva utföras utifrån de risker för olyckor som framgår av samtliga samarbetande kommuners handlingsprogram⁶. Genom ledningssystemet ska kommunen både ha förmåga att leda flera räddningsinsatser samtidigt och ha förmåga att leda omfattande räddningsinsatser⁷.

⁴ SOU 2018:54

⁵ MSBFS 2021:4 1 kap. 3 §

⁶ MSBFS 2021:4 2 kap. 2 §

⁷ MSBFS 2021:4 2 kap. 2 §

När det gäller organiseringen framgår det i föreskriften att ledningssystemet ska ha tillgång till personella resurser så att ledning kan utföras kontinuerligt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser och vid omfattande räddningsinsatser, och att resursförsörjningen av personal ska planeras så att ledningssystemet skyndsamt kan förstärkas om behov uppstår⁸.

För att kunna tillgodose olika behov av ledning, och för att ha förmåga att stödja andra ledningssystem, ska ledningssystemet göra det möjligt att utöver rollerna räddningsledningschef, driftchef och räddningsledare tillsätta ytterligare roller⁹.

Två av rollerna som finns föreskrivna som alltid ska finnas tillgängliga för ledningssystemet är räddningsledningschef och driftchef¹⁰. I MSBFS 2021:4 2 kap. 8 § tydliggörs att det ska finnas en driftchef som leder det löpande arbetet i den övergripande ledningen på uppdrag av räddningsledningschefen. I de allmänna råden till samma paragraf står det bland annat - ”att rollerna räddningsledningschef och driftchef bör baseras på ELS¹¹, handböcker och vägledning från MSB”.

Förmågan som ska finnas hos den övergripande ledningen är i MSBFS 2021:4 uttryckt som en lista med elva olika uppgifter¹².

1. bevaka skeenden som är relevanta för ledning av räddningstjänst, värdera dessa skeenden och vid behov initiera de åtgärder som behövs,
2. besluta om inledande av räddningsinsats och att utse räddningsledare,
3. besluta om initial resurstilldelning för räddningsinsatser och därefter besluta om löpande resursförsörjning av dessa,
4. besluta om avsikt med räddningsinsatser och vilka effekter som ska åstadkommas,
5. besluta om inriktning, samordning samt prioritering av resursanvändningen för räddningsinsatser och beredskap,
6. begära, ta emot och nyttja externa resurser,
7. lämna uppgifter om disponibla resurser,
8. följa upp och tillse att räddningsinsatserna genomförs effektivt,
9. samverka med andra aktörer och bidra till aktörsgemensam inriktning och samordning,
10. informera allmänheten och andra aktörer och
11. kontinuerligt dokumentera vidtagna åtgärder.

⁸ MSBFS 2021:4 2 kap. 14 §

⁹ MSBFS 2021:4 2 kap. 16 §

¹⁰ MSBFS 2021:4 2 kap. 7 och 8 §§

¹¹ Handbok – Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (MSB 2274)

¹² MSBFS 2021:4 2 kap. 5 §

Informationsunderlag

Informationsunderlaget utgörs av skriftlig dokumentation, dialogmöten och MSB:s iakttagelser vid platsbesök.

Det räddningsledningssystem som granskas i detta ärende omfattar, förutom NÄRF, även Räddningstjänsten Mitt Bohuslän och Räddningstjänsten Orust. Ledningssystemet benämns Räddningsledningssystem Fyrbodal (RLS) och ledningscentralen är belägen vid brandstationen i Trollhättan.

Folkmängden i de åtta kommuner som ledningssystemet omfattar uppgår till drygt 210 000 invånare. Inom landarealen på 4 022 km² finns det tre heltidsstationer, 17 RiB-stationer och tre räddningsvärn. Enligt årsuppföljningen LSO är det totala antalet brandmän i beredskap, RiB samt Heltid, 95 personer dygnet runt.

I ledningssystemets övergripande ledning finns följande funktioner:

- **Vakthavande räddningschef (VRC):** Funktionen är beredskapsförlagd, besvarar telefon inom 90 sekunder och ska befinna sig inom ledningssystemets geografiska område. Innehar rollen som räddningsledningschef.
- **Vakthavande befäl (VB):** Befinner sig alltid i eller i närheten av ledningscentralen. Agerar i huvudsak i rollen som driftschef samt innehar rollen som inriktnings- och samordningskontakt (ISK). Funktionen förväntas också kunna agera i rollerna beredskapshantering, insatsuppföljning och responsanpassning.
- **Vakthavande befäl i beredskap (VBIB):** Tjänstgör i ledningscentralen på vardagar under dagtid (kl. 7-17). Övrig tid är funktionen beredskapsförlagd med en inställetid på 15–30 minuter. Agerar normalt i rollerna responsanpassning och insatsuppföljning, men förväntas avlasta/bistå VB i dennes olika roller. VB och VBIB har samma formella kompetens.

Ledningssystemet hade vid platsbesöket ett samverkansavtal med SOS Alarm AB (SOS) i form av ett BAS 2-avtal vilket fr.o.m. den 1 oktober 2024 utökats till ett BAS 1-avtal. Detta innebär att Larm och ledningsoperatör (LOP) är placerad på SOS-centralen i Göteborg. SOS genomför all utalarmering vid en händelse och avlastar även VB genom att exempelvis ta emot och dokumentera lägesrapporter. Det finns inte digital uppkoppling med bild mellan SOS och räddningstjänstens ledningscentral.

Ledningssystemet arbetar sedan den 1 oktober även med Dynamisk Resurshantering (DRH), ett system där man på förhand definierat vilken respons en viss typ av händelse ska leda till och där de närmsta styrkorna larmas per automatik. VB kan vid varje enskild händelse, om hen deltar i medlyssningen på 112-samtalet, besluta om att LOP initialt ska larma fler eller färre styrkor till olycksplatsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I övrigt har MSB noterat följande beskrivning av ledningssystemet¹³.

Funktionerna IL¹⁴ och SL¹⁵ kan användas för att avlasta i den övergripande ledningen, under förutsättning att de inte behövs för skadeplatsnära ledning.

VB ansvarar normalt för att dokumentera i systemen CoordCom och Oculus. VRC använder responsappen i sin telefon.

Vid Trollhättans brandstation pågår projektering för en helt ny ledningscentral där även Trollhättans kommuns krisledning ska inrymmas. Denna byggnad beräknas vara klar hösten 2025.

Ett styrdokument är framtaget och beslutat för att hantera samverkan mellan de fyra ledningssystemen inom RRVG, även kallad nätverkslösningen. I styrdokumentet preciseras fördelningsbara roller som en annan ledningscentral kan stödja den hjälpsökande centralen med, exempelvis dirigering, information och insatsuppföljning.

Det finns även roller som uppges vara delvis fördelningsbara, exempelvis insatsuppföljning och dokumentation. Driftschefsrollen kan dock inte fördelas.

Vid behov av hjälp tas kontakt med valfri ledningscentral för att undersöka om det finns möjlighet att bistå. Om den kontaktade ledningscentralen är belastad/uptagen ställs frågan till nästa ledningscentral.

Ledningsarbete kan genomföras från samtliga fyra centralerna i RRVG, vilket övas löpande. Inkallning till övergripande ledning sker bland annat genom en teknik som möjliggör att skicka SMS enligt förprogrammerade listor.

MSB:s iakttagelser vid den scenariodialog som genomfördes på plats under platsbesöket den 21 mars 2024, är att VB initialt har många uppgifter att hantera. MSB upplevde att VB vid en komplex händelse lätt blir överbelastad och hinner inte med de uppgifter som behöver utföras, de uppgifter som hanteras är till största delen fokuserades på tidskritiska uppgifter kopplade till de enskilda händelserna. Detta resulterar i att systemuppföljning och organisering av övergripande ledning inte hanteras parallellt.

Det uppstår snabbt ett behov av att kalla in VRC och VBIB till ledningscentralen. När VBIB anländer till ledningscentralen behöver denne sättas in i händelsen och fördelning av roller och uppgifter görs mellan VB och VBIB. En del uppgifter, såsom att aktivera ett VMA, får vänta till dess att VRC eller VBIB kommer till ledningscentralen.

¹³ Informationsunderlaget kommunicerades på återkopplingsmöte den 12 september 2024

¹⁴ Insatsledare

¹⁵ Styrkeledare

I uppstartsläget vid scenariot med en plötsligt uppkommen belastning nyttjas inte möjligheten att ta hjälp av RRVG, och förstärkningen av förmåga sker i första hand genom att VRC och VBIB åker till ledningscentralen. Inkallning av ytterligare personer sker sedan genom SMS eller telefonsamtal till lediga personer.

Under scenariot som utspelade sig på natten är första säkerställda förstärkningen till ledningscentralen på plats inom 15–30 minuter efter det att behovet uppstår (VBIB). Inställetiden är beroende av vilken individ som för tillfället är VBIB.

Skäl för beslutet

De krav på förmåga som ställs på den övergripande ledningen är långtgående och preciseras i lagstiftning och föreskrift, och grundkravet från LSO om effektiva räddningsinsatser påverkas även av förmågan i övergripande ledning. För att uppnå ständig övergripande ledning behöver det enligt MSBFS 2021:4 finnas en räddningsledningschef, samt en driftchef som leder det löpande arbetet i ledningscentralen.

I de allmänna råden hänvisas det bland annat till ELS. För övergripande ledning är ständig tillgång till rollen driftchef, som ansvarar för systemuppföljning och omvärldsbevakning, väsentlig och ska enligt ELS - ”ge en förmåga för räddningsledningssystemet att direkt hantera övergripande ledningsarbete när omgivningen så kräver, såsom vid förändringar i riskbilden, vid start av en eller flera räddningsinsatser eller när andra aktörer behöver hjälp. Driftchefen bevakar behovet av åtgärder inom räddningsledningssystemet för att upprätthålla räddningsledningssystemets funktionalitet, exempelvis teknik, personal och rutiner.¹⁶”

MSB gör bedömningen att när driftchefen har många andra uppgifter att genomföra samtidigt och i synnerhet andra tidskritiska uppgifter, begränsar detta möjligheten för driftchefen att arbeta med rätt uppgifter på avsedd nivå och tar fokus från driftchefens ansvar för systemuppföljning och omvärldsbevakning.

Kravet på ledningssystem och ständig övergripande ledning finns också där, enligt utredningen Effektivare räddningstjänst, för att ge tillräckligt resursstarka samverkansstrukturer. MSB gör bedömningen att förmågekraven i föreskriften blir extra betydelsefulla i samband med att det inträffar samtidiga och/eller komplexa händelser, och att sårbarheter i mindre eller begränsade samverkansstrukturer (ledningssystem) får större betydelse i dessa sammanhang. Begränsade eller små samverkansstrukturer förutsätter extern samverkan redan i ett tidigt skede, när den faktiska rådigheten över möjliga resurser för insats och beredskap är begränsad.

¹⁶ ELS 13.5.1.3 Driftchef

MSB gör även bedömningen att just de komplexa och omfattande händelserna måste beaktas särskilt i utformningen av ledningssystemet och den övergripande ledningen. Det framgår även av propositionen att - ”Räddningstjänsterna måste snabbt kunna växla om från vardagshändelser till stora komplexa insatser som spänner över stora geografiska områden”¹⁷. Detta är händelser som till sin natur inträffar sällan, och inte heller på regelbundna tider eller alltid kan förutses.

MSB gör bedömningen att det är rimligt att anta att en sådan händelse kan drabba de kommuner som utgör Räddningsledningssystem Fyrbodals geografiska område. MSB gör även bedömningen att Räddningsledningssystem Fyrbodals kan anses vara en liten eller i alla fall begränsad samverkanstruktur. Detta i nationell jämförelse och i enlighet med beräkningsexempel som ges för kostnadsberäkningar för det ökade kravet i räddningstjänstutredningen. Kostnaden för varje system kan generellt minskas genom att skapa större ledningssystem.

Vid flera samtidiga händelser eller en komplex händelse har den dialog som genomförts, kopplat till scenarion och arbetssätt och bemanning, visat att den VB som finns i Räddningsledningssystem Fyrbodals belastas med så pass många av de elva uppgifterna som preciseras i föreskriften att det inte kan anses vara tillräckliga förutsättningar för ständig övergripande ledning. Detta avser tiden innan en första förstärkning av övergripande ledning får effekt, och fler uppgifter kan fördelas. MSB:s bedömning är därför att det är otillräckligt med enbart en VB, som i detta räddningsledningssystem bemannar rollen driftchef tillsammans med andra roller och har andra uppgifter.

Räddningstjänsten uppger själva att det kan ta upp till 30 minuter innan en första förstärkning finns på plats. Den begränsade samverkanstrukturen kan dessutom snabbt ställa krav på samverkan utanför ledningssystemets gränser vilket också bidrar ytterligare till fler uppgifter att initiera eller själv hantera för VB.

Den nätverklösning som räddningstjänsten presenterat (samverkan inom RRVG) kompenserar inte i tillräcklig grad för den uppmärksamade bristen i förutsättningarna för driftchefen eftersom kraven på driftchefen kräver både ett mått av direkt ledning, och kontroll och rådighet. MSB gör bedömningen att den nätverklösning som finns saknar förutsättningar för den rådighet som kan vara nödvändig. MSB gör bedömningen att det behöver finnas säkerställda förutsättningar för direkt arbetsledning och fördelning av uppgifter för VB, något som inte ges genom samverkan i RRVG.

Att söka efter hjälp blir ytterligare en uppgift i det tidskritiska skedet och möjligheten till avlastning är inte säkerställd. MSB vill dock poängtera att ett väl utbyggt samarbete mellan flera räddningsledningssystem är en fördel i andra sammanhang, exempelvis för uthållighet och samverkan i längre tidskalor eller hjälp med enstaka uppgifter och expertis.

¹⁷ Prop. 2019/20:176 Kap 8 Effektivare räddningsinsatser med ökat krav på ledningssystem

Övergripande ledning behöver organiseras så att det ständigt finns en förutsättning för driftchefen att oavbrutet leda det löpande arbetet i enlighet med föreskriften, samt att det finns förutsättningar för ständig systemuppföljning och omvärldsbevakning. På så sätt ökar även förutsättningarna för en ändamålsenlig förstärkning och organisering av övergripande ledning när behov plötsligt uppkommer. MSB gör bedömningen att Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund inte har en övergripande ledning som är organiserad på ett sådant sätt.

Med anledning av den identifierade bristen i övergripande ledning som redovisats i detta beslut gör MSB bedömningen att:

- Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund inte lever upp till lagkravet som anges i LSO 3 kap. 16 b § med avseende på att övergripande ledning ständigt ska upprätthållas.
- Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund inte lever upp till krav preciserade i MSBFS 2021:4 med avseende på 2 kap. 8 § samt allmänna råd om rollen driftchef.
- Den otillräckliga kapaciteten hos den övergripande ledningen kan leda till att Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund inte lever upp till kravet som anges i LSO 1 kap. 3 § med avseende på kravet att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Bristen som identifierats inom övergripande ledning för Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund gäller samtliga räddningstjänster som samarbetar inom Räddningsledningssystem Fyrbodol.

MSB beslutar därför att förelägga Norra Älvsborgs räddningstjänstförbund att öka kapaciteten för övergripande ledning inom ledningssystemet för räddningstjänst så att:

- driftchefen oavbrutet kan leda det löpande arbetet i den övergripande ledningen,
- driftchefens förutsättningar för systemuppföljning och omvärldsbevakning ständigt säkerställs.

Förutsättningar behöver skapas på ett sådant sätt att det säkerställs att det dygnet runt finns en förmåga att genomföra fler samtidiga uppgifter på plats i ledningscentralen än det gör idag.

Inom de övriga granskade områdena i detta ärende, angående dokumentation och rådighet inom ledningssystemet, har MSB inte funnit skäl att ställa något krav.

I detta ärende har enhetschef Anders Edstam beslutat. Anders Sigfridsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Patrik Kullman deltagit.

Anders Edstam

Anders Sigfridsson

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Hur du överklagar

Vill du överklaga detta beslut ska du uppge följande i överklagandet:

- Vilket beslut som överklagas (ärendenummer och beslutsdatum).
- Hur du vill att beslutet ska ändras och varför. Redogör även för andra uppgifter som du anser kan ha betydelse i ärendet.
- Namn, person- eller organisationsnummer, adress, e-postadress och telefonnummer.

Överklagandet lämnas eller skickas till:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
651 81 Karlstad

Du kan också skicka överklagandet via e-post till: registrator@msb.se

Överklagandet ska ha kommit in till MSB **inom tre veckor** från den dag du fick beslutet.

När överklagandet har kommit in, tar MSB ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid och om beslutet bör ändras. Om överklagandet kommit in i rätt tid, överlämnas överklagandet till Förvaltningsrätten i Karlstad.