

Revisionsrapport

Räddningstjänsten – översiktlig granskning av verksamhet, arbetsmiljö & ekonomi

Hans Forsström
Cert. kommunal revisor

Emil Ekbohm
Revisionskonsult

Mars 2017

Kalix kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier	5
2.3.	Metod och avgränsning	5
3.	Lag om skydd mot olyckor.....	7
4.	Arbetsmiljölagen.....	9
5.	Granskningsiakttagelser	12
5.1.	Styrande dokument räddningstjänst/LSO	12
5.1.1.	Organisation och dimensionering	12
5.1.2.	Handlingsprogram enligt LSO	13
5.1.3.	Delprogram och interna styrdokument	13
5.2.	Styrande dokument arbetsmiljö.....	14
5.3.	Granskningsfrågor.....	15
5.3.1.	Styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet	15
5.3.1.1.	Övriga iakttagelser - styrning och uppföljning	16
5.3.2.	Styrning och uppföljning av arbetsmiljöarbetet.....	17
5.3.2.1.	Gruppintervju om arbetsmiljö.....	19
5.3.3.	Ekonomisk tillfredställelse	20

Mars 2017

Hans Forsström, uppdrags- och
projektledare

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC översiktligt granskat om samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning av räddningstjänsten är ändamålsenlig. Följande kontroll-/granskningsmål har varit styrande för granskningen:

- Det finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet.
- Det finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens systematiska arbetsmiljöarbete.
- Räddningstjänstens verksamhet bedrivs på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.

Vi **bedömer** avseende styrning, ledning och uppföljning av räddningstjänstverksamheten:

- Att verksamheten till övervägande del bedrivs ändamålsenligt samt med tillräcklig styrning, ledning och uppföljning.

Verksamheten fungerar allt bättre efter omorganisationen 2014 att döma av den utvärdering och de medarbetarenkäter som genomförts.

- Vi kan dock notera brister avseende bl.a.:
 - Att den tvärsektoriella samverkan Länsstyrelsen efterlyste (vid tillsynen i samband med framtagande av handlingsprogrammet) fortfarande saknas.
 - Att uppföljning av handlingsprogrammet inte sker.
 - Större tydlighet önskas kring vilken återrapportering nämnden efterfrågar, även om den rapportering som sker till stor del är tillfredställande och regelbunden.

Vi **bedömer** avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet vid räddningstjänsten:

- Att målnivån uppnås i begränsad utsträckning. Bedömningen baseras på bristande systematik kring löpande arbetsmiljöåtgärder, samt att anvisningarna i kommunens arbetsmiljöpolicy delvis uppnås.
- Vi noterar brister avseende bl.a.:
 - Avsaknad av delegation gällande arbetsmiljöansvar.
 - Nämndens krav på återrapportering gällande tillbud och olyckor.
 - Bristande systematik gällande arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal.
 - Förekommande ekonomiska hinder för löpande arbetsmiljöåtgärder.

Vi **bedömer** avseende om räddningstjänsten bedrivs på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt:

- Att räddningstjänstverksamheten till övervägande del bedrivs på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.
- Samtidigt noteras bl.a.
 - Att budgeten för räddningstjänstverksamheten inte är i balans, men att detta till stor del härleds till händelser utom verksamhetens kontroll.
 - Att verksamheten framgent står inför ekonomiska utmaningar i form av stora investeringar och utgående hyresavtal.

Vi **rekommenderar**:

- Att samhällsbyggnadsnämnden delegerar arbetsmiljöansvar, alternativt bevakar frågan om beslut tas centralt i kommunen.
- Att samhällsbyggnadsnämnden tydliggör vilken uppföljning som efterfrågas och att denna även bör omfatta arbetsmiljöfrågor såsom tillbud och olyckor.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Räddningstjänstens verksamhet är en samhällsviktig funktion där verksamhetens kvalitet är av avgörande betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Det är därför av vikt att ansvarig nämnd har en god intern kontroll över verksamheten och de förutsättningar personalen har för att genomföra sitt uppdrag. Risk finns annars för bristande styrning med konsekvenser för såväl medborgarnas säkerhet som personalens arbetsmiljö. Samhällsbyggnadsnämnden (SBN) är ansvarig nämnd för kommunens räddningstjänst.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av SBN:s räddningstjänstverksamhet.

2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

- Är samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning av räddningstjänsten ändamålsenlig?

Bedömning sker utifrån följande kontrollmål:

- Det finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet (operativ verksamhet, förebyggande verksamhet och tillsynsverksamhet).
- Räddningstjänstens verksamhet bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.
- Det finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens systematiska arbetsmiljöarbete.

I första hand följande revisionskriterier är tillämpliga för denna granskning:

- Kommunallagen
- Lag om skydd mot olyckor
- Arbetsmiljölagen med tillämpningsanvisningar

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen är av översiktlig karaktär och är i tid avgränsad till 2016. I övrigt se revisionsfråga och kontrollmål. Genomgång av nämndprotokoll, styr-/måldokument samt dokumenterade uppföljningar/rapporteringar avseende räddningstjänsten, dess verksamhet och systematiska arbetsmiljöarbete har genomförts.

Intervjuer har hållits med samhällsbyggnadsnämndens ordförande, räddningschef, samhällsbyggnadschef samt gruppintervju med fyra personer ur personalen vid räddningstjänsten i Kalix. Sammanlagt har 6 personer intervjuats.

I bedömningen av revisionsfrågan och kontrollmål har en fyrgradig skala använts enligt nedan:

Bedömningsskala för revisionsfråga och kontrollmål

- **inte** (uppnått målnivån)
- **i begränsad utsträckning** (uppnått målnivån)
- **till övervägande del** (uppnått målnivån)
- **ja** (uppnått målnivån)

3. Lag om skydd mot olyckor

Nedan följer några av de viktigaste punkterna i lagen om skydd mot olyckor, LSO, (SFS 2003:778). Lagen baseras på ett antal grundprinciper gällande bl.a. ansvar för olika delar av arbetet:

- Minskad detaljreglering i förhållande till den gamla lagen gällande framförallt räddningstjänsten.
- Nationella mål för såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänstverksamhet har införts.
- Handlingsprogram för skydd mot olyckor (räddningstjänst respektive olycksförebyggande verksamhet) ska upprättas i kommunerna.
- Den enskildes ansvar tydliggörs, exempelvis skyldigheten att dokumentera brandskyddet i vissa verksamheter samt att kommunens kontroll av säkerheten har ändras till en tillsynsfunktion.
- Det olycksförebyggande arbetet ska prioriteras.
- Kommunerna får ett större ansvar att utreda olycksorsaker och utvärdera räddningsinsatser.

Nationella mål är fastlagda i LSO och anges i första kapitlet, 1 §:

”Att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.”

I första kapitlet, 3 § framhålls även att; *”räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.”*

I LSO, tredje kapitlet, 3 § regleras kommunens skyldighet att ta fram och aktualisera handlingsprogram för skydd mot olyckor:

”En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.”

I tredje kapitlet, 8 §, regleras kommunens skyldighet att ha handlingsprogram för räddningstjänst som även detta ska antas av fullmäktige för varje ny mandatperiod:

”En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.”

Programmet för räddningstjänsten ska innehålla:

- Kommunens mål för verksamheten formulerat i lokala verksamhetsmål.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- En beskrivning av kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.
- Vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser, samt vilka resurser kommunerna har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas för såväl förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Kommunen kan välja mellan att ha olika program för det förebyggande arbetet och för räddningstjänstverksamheten eller ett gemensamt program.

På hemsidan för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, beskrivs reglerna om nationella mål respektive kommunala handlingsprogram på följande sätt:

”Reglerna syftar till att säkerställa ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Området inkluderar räddningstjänst, såväl som den enskildes, kommunens och statens ansvar för bland annat brandskydd och viss farlig verksamhet. Här finns även regler om länsstyrelsernas arbete med planer för att hantera översvåmningsrisker.

Kommunen ansvarar för tillsyn inom kommunens område och länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utövas av MSB.”

”Handlingsprogrammet är också en redovisning för medborgarna av kommunens ambitionsnivå vad gäller skydd mot olyckor och ett underlag för statens tillsyn av kommunen.”

Handlingsprogrammen och arbetet med dessa ska ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. Handlingsprogrammen är kommunens styrdokument för arbete med skydd mot olyckor. De är tänkta att ge goda möjligheter för kommunerna att tydliggöra den politiska viljan när det gäller olycksförebyggande och skadebegränsande arbete samt att bedriva effektiv räddningstjänst. Arbetet med handlingsprogrammen förutsätter en bred samverkan inom kommunen som organisation, men också med lokala organisationer och näringsliv samt statliga myndigheter. Syftet är att samordna olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande verksamhet och åstadkomma en samsyn i fråga om säkerhet och trygghet i kommunen.

MSB nämner slutligen på sin hemsida angående handlingsprogrammen att:

”Det är viktigt att arbetet engagerar såväl politiker som tjänstemän.”

4. Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen reglerar arbetsgivarens skyldigheter inom arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöverket, AMV, skriver i sin vägledning för systematiskt arbetsmiljöarbete enligt förordningen (till arbetsmiljölagen) AFS 2001:1 att:

”Ett förebyggande arbetsmiljöarbete leder till en bra arbetsmiljö som gynnar alla. Det är angeläget både för arbetsgivare och arbetstagare, men också för hela samhället. Alla på arbetsplatsen måste medverka för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö och minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetet.

Arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön och ska se till att arbetsmiljöarbetet ingår naturligt i verksamheten. Det mesta som görs på arbetsplatsen har betydelse för arbetsmiljön.”

Vidare framhålls bl.a. att:

”Chefen har ett ansvar för att se till att arbetsmiljöarbetet sköts på ett sätt så att intentionen i arbetsmiljölagen uppfylls, vilket innebär att:

- *ingen ska behöva bli sjuk eller komma till skada på grund av sitt arbete,*
- *uppnå en bra arbetsmiljö på arbetsplatsen.*

Strävan är att arbetsmiljön ska ge ett positivt utbyte i form av ett rikt arbetsinnehåll, arbetstillfredsställelse, gemenskap och personlig utveckling.”

AMV lyfter fram följande delar som grundstenar i arbetsmiljöarbetet:

”Ett systematiskt arbetsmiljöarbete ger möjlighet att upptäcka risker innan något hänt, till skillnad mot att enbart genomföra åtgärder efter en sjukdom, ett tillbud eller en olycka. Med hjälp av systematiken går det att upptäcka mer av det som är viktigt för medarbetarnas hälsa och det blir tydligt vilka åtgärder som hjälper.”

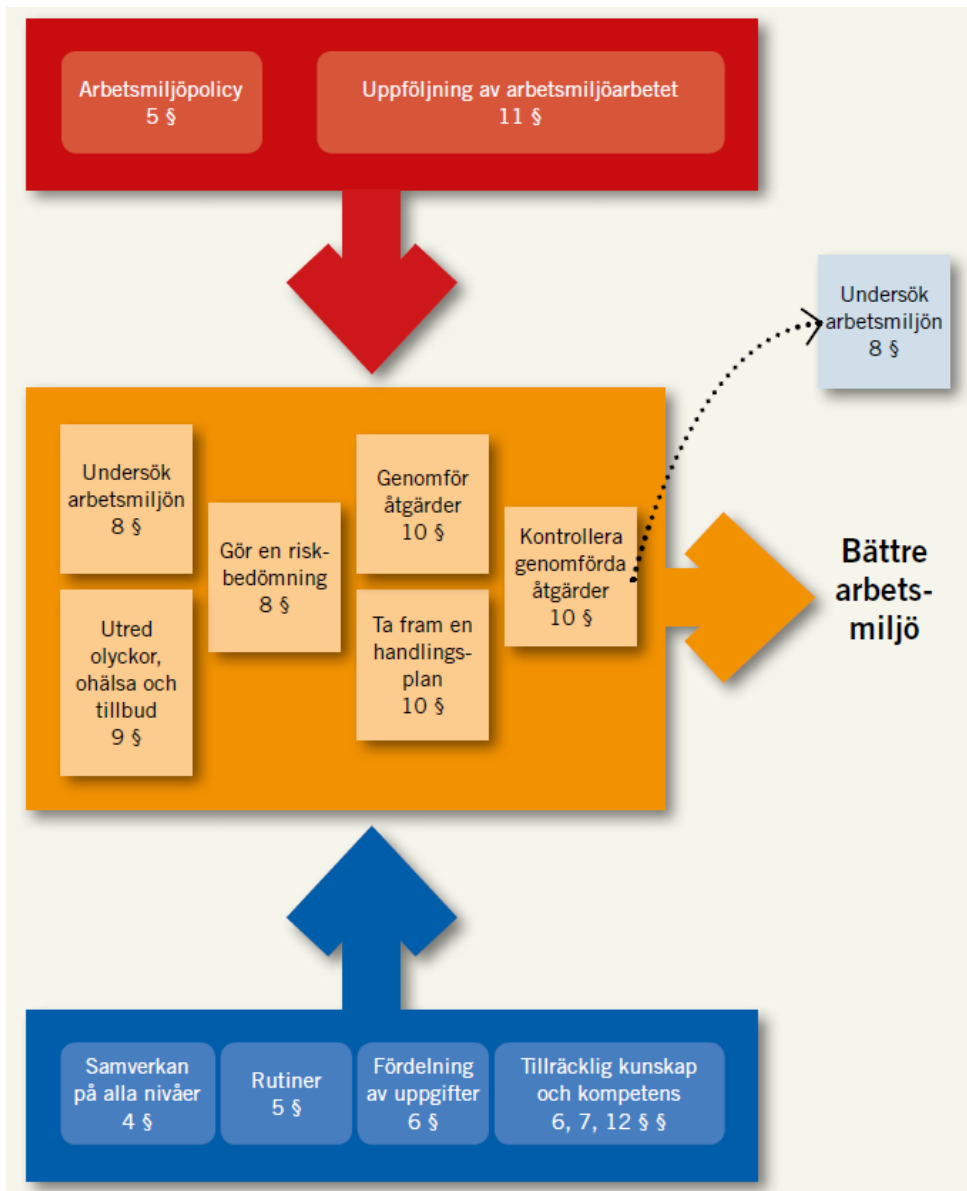
Systematiken i arbetet handlar konkret om att:

- *Upptäcka risker i arbetet och åtgärda dem i tid,*
- *Förebygga olycksfall, sjukdom, stress och andra negativa följder av arbetet,*
- *Skapa goda arbetsförhållanden, vilket kan minska sjukskrivningarna,*
- *Öka trivsel och engagemang i arbetet,*
- *Få färre driftstörningar och uppnå en förbättrad kvalitet,*
- *Skapa större ordning och reda.”*

Schematiskt beskrivs arbetsmiljöarbetet bestå av fyra centrala aktiviteter, vilket åskådliggörs i följande bild hämtad från AMV:s vägledning:



Denna grundstruktur ska i sin tur brytas ned ytterligare vilket AMV ger ett exempel på i följande bild:



Angående kopplingen mellan verksamheten i övrigt och arbetsmiljöarbetet framgår av AFS 2001:1 att arbetsmiljöarbete ska ingå i den *dagliga verksamheten*. Med detta menas enligt AMV att:

”...om en arbetsmiljöfråga blir aktuell bör den behandlas på samma sätt som frågor inom produktion, ekonomi och kvalitet. Den ska inte tas upp vid någon särskild sammankomst eller skjutas upp som om den vore mindre viktig.”

Vidare skriver AMV följande i sin vägledning:

”Ett arbetsmiljöarbete som är integrerat i verksamheten gör att alla arbetsmiljöaspekter (fysiska, psykologiska och sociala) blir tydliga. Det kan gälla aspekter som är

- organisatoriska, till exempel arbetsbelastning*
- trivselrelaterade, till exempel våld, hot och trakasserier*
- belastningsergonomiska, till exempel tunga lyft*
- tekniska, till exempel säkra maskiner*
- kemiska, till exempel hälsofarliga ämnen*
- fysikaliska, till exempel buller och ventilation.”*

Slutligen bör från AMV:s vägledning till AFS 2001:1 särskilt nämnas den betydelse för ett fullgott arbetsmiljöarbete som läggs på samverkan.

”Arbetsmiljöfrågor bör tas upp vid de forum för samverkan som redan finns i verksamheten, exempelvis vid

- introduktionstillfällen*
- utbildningar*
- möten*
- medarbetarsamtal.*

Det är viktigt att arbetstagarna och skyddsombuden får verkliga möjligheter att delta i det arbete som ska leda fram till ett beslut om exempelvis rutiner och instruktioner, introduktions- och kompetensutvecklingsprogram. De måste också få möjligheter att vara med i processen med undersökning och riskbedömning, åtgärdsplanering och kontroll av genomförda åtgärder.

Det räcker alltså inte att de får information när ett beslut redan är fattat eller när en aktivitet redan har genomförts. Arbetstagarna och skyddsombuden måste få lämna synpunkter på olika förslag. // Det är dock alltid den ansvariga chefen som fattar det slutliga beslutet.”

5. Granskningsiakttagelser

5.1. Styrande dokument räddningstjänst/LSO

5.1.1. Organisation och dimensionering

Under de senaste femton åren har en stegvis organisationsförändring inom räddningstjänsten pågått. Den 1999-11-29 beslutade kommunfullmäktige om en samverkan tillsammans med Haparanda och Övertorneå kommuner, varpå Räddningstjänstförbundet Östra Norrbotten bildades. Förbundet verkade fram till upplösningen i december 2009 då kommunstyrelsen övertog ansvaret för räddningstjänsten i Kalix. 2011-04-18 beslutade kommunfullmäktige att räddningstjänstens politiska tillhörighet skulle placeras under samhällsbyggnadsnämnden, SBN, vilket alltså är den rådande tillhörigheten. Nämnden initierade en utredning under 2012 i syfte att förändra verksamheten, med målen:

- Ökad kostnadseffektivitet och budgetbalans på såväl kort som lång sikt.
- Ökad samverkan mellan räddningstjänsten och övriga kommunala verksamheter.
- Förbättrad psykosocial arbetsmiljö.
- Ökad legitimitet och tilltro till räddningstjänsten bland allmänhet och intressenter.

Med utgångspunkt i ovanstående punkter beslutade SBN 2013-09-09 att inrätta en ny organisation för räddningstjänsten att träda i kraft från och med 2014-01-01.

Räddningstjänstens nuvarande organisation och bemanning är i handlingsprogrammet från 2014 uppdelat till operativa insatser samt tillsynsverksamhet. Organisationen avseende operativa insatser består av både heltidspersonal och räddningstjänstpersonal i beredskap. Den väsentliga skillnaden mellan dessa beskrivs i att heltidspersonalen har räddningstjänsten som arbetsgivare och har därmed den utbildning och erfarenhet som krävs för en heltidsbrandman i Sverige. Räddningspersonal i beredskap avser anställda med annan huvudsaklig arbetsgivare, men som vid larm kan lämna sitt arbete och inställa sig på station. Heltidspersonalen ska omfatta en ledningsenhet samt två brandmän dygnet runt för en beredskap som medför en anspänningstid om maximalt 90 sekunder. Med anspänningstid avses tidsintervallet från mottaget larm tills det att första räddningsfordonet rycker ut.

För att täcka kommunens geografiska sträckning finns heltidspersonal stationerad på brandstationen i Kalix, och räddningspersonal i beredskap på stationerna i Kalix och Töre. Tabellen som följer visar räddningstjänstens utryckningsberedskap som utgör ett befäl och sex brandmän, dvs. totalt sju medarbetare.

Brandstation	Bemanning	Anspänningstid
Kalix (Heltidspersonal)	1 Ledningsenhet (1 man) 1 Räddningsenhet (2 man)	90 sekunder
Kalix (Räddningspersonal i beredskap)	1 Räddnings-/förstärkningsenhet (2 man)	6 minuter
Töre (Räddningspersonal i beredskap)	1 Räddningsenhet (2 man)	6 minuter

Källa: Handlingsprogram för förebyggande verksamhet samt räddningstjänst, 2014.

5.1.2. *Handlingsprogram enligt LSO*

Kalix kommuns senast antagna, och därmed kommunalrättsligt gällande handlingsprogram för ”förebyggande verksamhet och räddningstjänst” är fastställt av kommunfullmäktige 2014-06-16. Något handlingsprogram antaget för den nu gällande mandatperioden finns således inte och kommunen lever därmed inte upp till lagstiftarens krav att för varje mandatperiod anta handlingsprogram enligt kraven i LSO. Noteras ska dock att det framgår av handlingsprogrammet att det har för avsikt att täcka tidsperioden 2015-2018. Av intervjuerna framgår också att det mellan 2011 och 2014 helt saknades handlingsprogram, varför kommunfullmäktige valde att anta handlingsprogrammet så snart det var utformat, vilket alltså ägde rum i juni 2014.

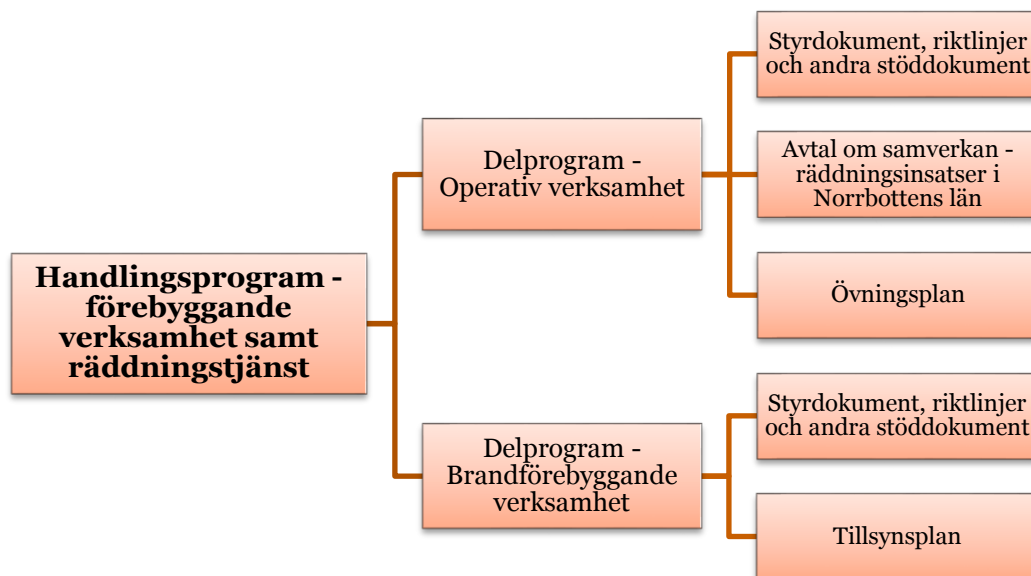
Innan handlingsprogrammet antogs av fullmäktige lämnades det till Länsstyrelsen för samråd, vilket resulterade i ett särskilt yttrande kring programmets utformning och innehåll. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att kommunen bedriver ett godkänt arbete utifrån gällande lagstiftning, men fann också ett flertal utvecklingsområden. Bland annat framhölls att kommunen bör arbeta för en tvärssektoriell samverkan och samordning inom den kommunala organisationen. Av genomförda intervjuer framgår att en fungerande sådan samverkan fortfarande saknas vid den här granskningens genomförande. Noteras ska dock att detta ansvar inte till fullo kan åläggas räddningstjänsten, utan i hög grad är kopplad till kommunens övergripande funktion för säkerhetssamordning. Av tillsynen framgår också att en ny plan för räddningsinsats skulle vara reviderad och fastställd senast den 2015-03-02, och därefter övas. Via intervjuer kan vi konstatera att en ny plan är reviderad och fastställd, men att den två år senare ännu inte har övats. Dock är övning av denna planlagd till hösten 2017.

5.1.3. *Delprogram och interna styrdokument*

Kommunen har valt att upprätta två delprogram för att beskriva hur respektive verksamhet ordnas och planeras. Det ena delprogrammet behandlar kommunens brandförebyggande verksamheter och aktiviteter, och det andra avser på vilket sätt kommunen ska bedriva räddningstjänst i enlighet med kraven i LSO.

Huvudområdena som behandlas i delprogrammet för brandförebyggande verksamheter är bl.a. tillsyn, tillståndshantering, plan- och byggprocessen, remiss- och yttrandehantering samt brandskyddskontroll. För det operativa delprogrammet är huvudområdena bl.a. räddningsstyrkors förmåga och styrkeuppbyggnad, stora olyckor och katastrofer, alarmering, samverkan, övningsverksamhet samt uppföljning.

Nedan följer en figur som översiktligt redogör för vilka program, planer och styrdokument som finns för kommunens organisation samt åtgärder för att kunna genomföra effektiva räddningsinsatser. Som nämnts tidigare är handlingsprogrammet antaget av den förra kommunfullmäktigeförsamlingen. De två delprogrammen är antagna av samhällsbyggnadsnämnden, medan övriga interna styrdokument är upprättade av räddningschefen.



Källa: Delprogram för operativ verksamhet; Delprogram för brandförebyggande verksamhet, 2014.

5.2. *Styrande dokument arbetsmiljö*

Av granskningen framgår att något specifikt styrdokument inom arbetsmiljöområdet inte finns för räddningstjänsten. Istället baseras det systematiska arbetsmiljöarbetet på föreskrifter från AMV samt kommunens allmänna arbetsmiljöpolicy som är antagen av kommunfullmäktige senast 2016-04-11.

Arbetsmiljöpolicyen omfattar samtliga anställda i Kalix kommun, samt kommunens majoritetsägda bolag. Policyen ska revideras vart tredje år (oftare vid behov) och den version som ligger till grund för denna granskning är antagen att gälla för åren 2016-2018. Syftet med policyen är:

”Allt som påverkar oss i arbetet: fysiska, psykiska, organisatoriska och sociala faktorer bildar tillsammans vår arbetsmiljö. En god arbetsmiljö innebär att våra medarbetare trivs på jobbet, kan utföra sitt jobb på ett säkert sätt och har möjlighet att utvecklas och att påverka sin arbetssituation.

Omtanke och framtidstro är visionen för Kalix kommun. Kalix Kommun ska vara en attraktiv och ansvarstagande arbetsgivare. Satsningar på arbetsmiljö och hälsofrämjande insatser är investeringar som leder till ökad trivsel och arbetsmotivation, bättre hälsa och färre olycksfall. Att arbeta för ökad mångfald och jämställdhet ingår i arbetsmiljöarbetet. Gällande lagstiftning utgör grunden för vårt arbete, men ska endast ses som minimikrav.”

För att uppnå ovanstående lyfts ett antal punkter fram. Bland annat att en tydlig ansvarsfördelning finns gällande såväl befogenheter som kompetens. Chefer har ett naturligt ansvar för att arbetsmiljöfrågor tas i beaktande vid beslut som rör verksamheten. Samtidigt framgår av policyn att alla medarbetare ska vara delaktiga i arbetsmiljöarbetet.

Vidare framgår att kommunens medarbetare ska ha en god arbetsmiljö där risker och problem uppmärksammas och hanteras på ett professionellt sätt. För att uppnå detta ska arbetsmiljöarbetet bedrivas systematiskt med regelbunden uppföljning och tydliga rutiner. Om, eller när, ett problem uppmärksammas ska det också åtgärdas.

5.3. Granskningsfrågor

Baserat på granskningsfrågorna redogörs nedan för de iakttagelser vi gjort och vad som i övrigt framkommit i granskningen.

5.3.1. Styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet

Inledningsvis ska noteras att räddningschefen upplever att den tidigare organisationen (fram till 2014) innebar en ”stökig” period med stora utmaningar avseende såväl operativ som förebyggande verksamhet, samt påfrestande psykosocial arbetsmiljö. Den nya organisationen har nu satt sig i stor utsträckning och verksamheten uppges fungera allt bättre.

Under 2016 genomfördes en utvärdering av räddningstjänstens organisation, initierad av SBN. Rapporten innefattade främst utvärdering av de ekonomiska och arbetsmiljömässiga målsättningar som den nya organisationen avsåg att åstadkomma. Resultaten av utvärderingen visade att målsättningen om en budget i balans inte uppfyllts, men att detta inte kan härledas direkt till organisationsförändringen. Istället framhålls att årsavvikelserna som noterats efter nya organisationens inträde beror på rena tillfälligheter i kombination med underbudgetering.

Av handlingsprogrammet framgår att Kalix kommuns övergripande mål för området *skydd mot olyckor* är:

”Utsattheten för bränder och olyckor ska minska. Detta leder till att den upplevda tryggheten ökar.”

Målsättningen knyter an till kommunens vision inom samma område:

”Kalix – en säker kommun där alla känner trygghet.”

För att uppnå målsättningen lyfts ett antal punkter fram som särskilt viktiga, vilka innefattar bl.a. ständigt förbättringsarbete. Handlingsprogrammet behandlar också uppföljning av verksamheten:

”Samhällsbyggnadsnämnden ska årligen, i verksamhetsberättelsen, följa upp de satta målen.”

Av genomförda intervjuer framgår att en sådan uppföljning inte sker. Den satta målsättningen upplevs som abstrakt och svår att mäta. Det underlag som istället används för att följa upp verksamheten är Sveriges kommuner och landstings (SKL) öppna jämförelser, i syfte att skapa en bild av hur räddningstjänsten i Kalix kommun står sig kontra liknande kommuner.

Av intervjuerna framgår således att handlingsprogrammet med sina delprogram inte fungerar som styrande dokument för just uppföljning av räddningstjänsten. Detta framgår också av verksamhetsberättelserna för 2014 och 2015, där uppföljning mot handlingsprogrammets målsättning saknas.

Just verksamhetsberättelser finns publicerade i såväl delårsrapporter som årsredovisningar, även om utrymmet är att betrakta som begränsat. I årsredovisningen för 2015 finns en redogörelse för det förebyggande arbetet i form av bl.a. tillsyn enligt plan. Vidare informeras om genomförda utbildningar, samt kring den samverkan som införts i Norrbottens län och som Kalix kommun deltar i. Räddningstjänstens investeringar under året, det ekonomiska årsresultatet samt ett kort avsnitt kring räddningstjänstens personal finns också med. I delårsrapporten per augusti 2016 behandlas ungefär samma informationspunkter, även om informationen levereras i ett ytterligare komprimerat format.

Några specifika krav eller önskemål gällande uppföljning har inte satts av SBN. Av intervjuerna framgår dock att räddningschefen deltar på nämndens sammanträden i syfte att informera kring verksamhetsaktuella händelser. Räddningschefen deltog under 2016 vid sju av åtta sammanträden, vilket framgår vid granskning av nämndens protokoll. Löpande uppföljning på tjänstemannanivå uppges också ske till samhällsbyggnadschefens ledningsgrupp i vilken räddningschefen ingår.

5.3.1.1. Övriga iakttagelser - styrning och uppföljning

- **Olycksutredningar**
 - Genomförs i syfte att utveckla mer effektiva räddningsinsatser, samt för att den förebyggande verksamheten ska få information så att liknande händelser framgent kan förhindras.
 - Av intervjuerna framgår att en särskild handläggare genomför utredningarna som också rapporteras till SBN för kännedom. Kvaliteten upplevs vara hög och systemet upplevs fungera väl.
- **Ändamålsenlig räddningstjänstorganisation**
 - Omorganisering av räddningstjänstverksamheten år 2014 har enligt intervjuer stabiliserat verksamheten som upplevs fungera allt bättre.
 - Handlingsprogrammet, som betraktas som verksamhetens huvudsakliga styrdokument, är inte antaget av nuvarande fullmäktige.
- **Tillsyn**
 - Ska enligt delprogrammet för brandförebyggande verksamhet utföras årligen efter tillsynsplan.
 - Granskningen visar att tillsynsplan för 2016 finns upprättad och antagen av SBN. Av intervjuerna framgår att planen till övervägande del följdes under 2016. Den tillsyn som ej genomfördes under 2016 är planlagd till 2017.

- Genomförd tillsyn rapporteras till SBN via räddningschefens deltagande på sammanträden.
- Förelägganden efter tillsynsbesök är vanligt förekommande. Förelägganden följs upp genom ytterligare tillsyn.
- Två medarbetare har utbildats inom tillsyn, vilket stärker personalförsörjningskapaciteten.
- **Utbildningar och övningar**
 - Av handlingsprogrammet, samt i delprogrammen, framgår vilka kompetens- och utbildningskrav som finns för respektive yrkesroll.
 - Av intervjuerna framgår att heltidspersonalen uppfyller kompetenskraven.
 - Gällande räddningspersonal i beredskap uppnås inte kompetenskraven, vilket härleds till svårigheter att på ett kostnadseffektivt sätt utbilda personalen. Hög personalomsättning ökar dessutom problemet. Som ett komplement genomförs utbildning i egen regi.
- **Information till allmänheten**
 - Begränsad information via kommunens hemsida. Ska enligt intervjuerna ses över inom kort.
 - Av intervjuerna framgår att hemsidan lätt kan uppfattas som svårnavigerad. Information kring VMA (Viktigt Meddelande till Allmänheten) framgår exempelvis inte på ett tydligt sätt. Hemsidan är dessutom senast uppdaterad för över två år sedan.

5.3.2. Styrning och uppföljning av arbetsmiljöarbetet

I kommunen är det på övergripande nivå kommunstyrelsen som anställningsmyndighet som har allt formellt ansvar medan arbetsuppgifter, befogenheter och resurser är fördelade ut i verksamheterna. Noteras ska att räddningstjänsten har tradition att arbeta med säkerhet och förebygga riskmoment, mycket på grund av det dagliga arbetets karaktär. Detta bidrar också till en hög medvetenhet i arbetsmiljösynpunkt.

Av genomförda intervjuer framgår att något särskilt dokument avseende arbetsmiljön inom räddningstjänsten inte finns. Det huvudsakliga ansvaret ligger istället underförstått på räddningschefen, utan att någon uttalad arbetsmiljöansvarig finns. Personalen beskrivs dock ha god kännedom om vem de ska vända sig till i arbetsmiljöfrågor. Ett skyddsombud har mandat att övervaka och påtala brister avseende gällande arbetsmiljöbestämmelser. Kompetensen uppges säkerställas genom kommunens interna arbetsmiljöutbildningar för chefer och skyddsombud.

Regelbundna arbetsplatsträffar hålls med personalen, vilka också är det löpande arbetsmiljöarbete som dokumenteras. Av genomförda intervjuer, samt dokumentation vi tagit del av, framgår att träffarna sker vid ca ett tillfälle per halvår. Under 2016 hölls således två träffar, varav en i maj och en i oktober.

På dagordningen finns alltid en punkt gällande arbetsmiljö där utrymme ges för att diskutera och informera. I intervjuerna beskrivs medarbetarna alltid ha möjlighet att komma in med synpunkter och frågor vid dessa träffar.

Andra aktiviteter som är återkommande kring arbetsmiljöarbetet är årliga hälsokontroller, årliga fystester, årliga medarbetarsamtal samt en medarbetarenkät som går ut vartannat år. Av granskningen framgår att hälsokontroller och fystester utförs i utlovad utsträckning. Medarbetarsamtalen hålls som regel en gång per år. Det har dock framkommit i gruppintervjun att dessa samtal försenats, eller inte hållits, för somliga medarbetare.

Resultaten av medarbetarenkäten från 2014 var mycket svaga. Vi har inte tagit del av de fullständiga enkätresultaten till denna granskning, utan har fått dessa återberättade i intervjuerna. Efter de konstaterat svaga resultaten vidtogs inga särskilda åtgärder på övergripande nivå. Resultaten från 2016 visade dock förbättringar av såväl helhetsresultatet som de flesta uppmätta parametrar.

Av intervjuerna framgår att orsaker till personalens eventuella ohälsa utreds, liksom vid händelse av tillbud eller olycksfall. Åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall ska vidtas direkt inom ramen för ordinarie budget. För större åtgärder måste medel äskas, och därefter föras in i handlingsplan.

Skyddsronder för att tillgodose en god fysisk arbetsmiljö vid stationerna utanför larmtid genomfördes senast under 2016, både i Kalix och Töre. Vidare framgår av intervjuerna att räddningsmaterial och personal uppfyller de krav som ställs enligt handlingsprogrammet och delprogram.

Granskningen visar att ansvarig nämnd, SBN, inte efterfrågar någon särskild rapportering från räddningstjänsten avseende skador och tillbud. Antal tillbud rapporteras dock tillsammans med verksamhetsberättelsen på årsbasis. Noteras ska samtidigt att händelser av denna art återrapporteras vidare till förvaltningens skyddskommitté där också räddningschef samt skyddsombud deltar. När andra arbetsmiljörelaterade resultat finns tillgängliga, såsom medarbetarenkäter, tilldelas nämnden inte resultaten från denna per automatik.

Något som, utöver ovanstående, kan noteras är att delegation avseende arbetsmiljöansvar saknas för såväl räddningschef som samhällsbyggnadschef, vilket framgår av intervjuerna. Vid en större händelse, t.ex. en olycka, finns enligt föreskriften om systematiskt arbetsmiljöansvar (AFS 2001:1) ett linjärt ansvar till högre nivå, där politiken står som ytterst ansvarig. Av genomförda intervjuer framgår dock att samhällsbyggnadsnämnden via sin lokala skyddskommitté har påtalat behov av delegation till kommunens övergripande skyddskommitté. Noteras ska också att det, i samband med en annan granskning PwC genomfört, framkommit att kommunen inlett ett arbete med att se över delegationsansvaret kring arbetsmiljö.

5.3.2.1. Gruppintervju om arbetsmiljö

Den intervju vi hållit med en grupp ur personalen ger en förtydligande bild av hur arbetsmiljöarbetet bedrivs ur medarbetarnas perspektiv. Den allmänna uppfattningen som framkommer i samband med gruppintervjun är att det systematiska arbetsmiljöarbetet är något svagt och därmed bör förbättras.

En årsplan avseende när personalen ska öva finns, vilket upplevs som positivt i gruppen. Systematik i de övriga delarna av arbetet saknas. Gällande kompetens i övrigt uppfattar gruppen möjligheterna till utbildning som begränsade. I de fall personalen utbildas sker det oftast på eget initiativ. Kompetensutvecklingsplaner är något som saknas för såväl gruppen som helhet och enskilda medarbetare. Av intervjun framgår att personalen efterfrågar metoder och arbetstid till att dela med sig av kunskaper de tillgodogjort sig via utbildningar, vilket också skulle generera ökad effektivitet samt förbättrad arbetsmiljö. Något som lyfts som positivt är de årliga hälsokontrollerna som är obligatoriska för all personal. De gynnar inte enbart den personliga hälsan, utan skapar också en trygghet i arbetet för övriga medarbetare.

Personalen vittnar om en påfrestande arbetsmiljö, även om den senaste medarbetarundersökningen vittnar om en förbättrad psykosocial arbetsmiljö. Problemen uppfattas som svåra att komma åt. Olika insatser för förbättrad teamkänsla har skett, vilket lyfts som positivt. Däremot önskas att insatserna också bedrivs på kontinuerlig basis. Uppföljning av dessa insatser borde, enligt de intervjuade, genomföras för att minska intrycket av att de endast syftar till tillfälliga problemlösningar.

Avseende den fysiska arbetsmiljön finns mer att önska. Skyddsronder genomförs visserligen, men uppfattningen är att de till stor del leder till tillfälliga insatser framför långvariga förbättringar. Genom intervjun framkommer också problem med att resurser inte tilldelas för att täcka inköp av utrustning som är direkt nödvändig för en trygg arbetsmiljö. Exempelvis saknas utrustning för att tvätta skyddskläder på ett säkert sätt. Ett problem som påtalas är att ekonomiska medel tilldelas i en klump till verksamheten. Samtidigt upplevs inte att en internbudget som styr finns, vilket leder till att nödvändiga inköp lätt ses som kostnader snarare än investeringar.

Gruppen framhåller att det finns ett stort förtroende för räddningschefen. Däremot finns en känsla att verksamheten ibland är ifrågasatt, framförallt ur ekonomisk synpunkt. Den personalgrupp vi intervjuat anser sammantaget att arbetsmiljöfrågorna inte får den uppmärksamhet de förtjänar, och att systematiken och kontinuiteten i arbetsmiljöarbetet bör förbättras.

5.3.3. *Ekonomisk tillfredställelse*

Av intervjuerna framgår att det ekonomiska läget för räddningstjänsten bedöms vara av godkänd karaktär. Ökad samverkan inom länet har möjliggjort bl.a. mer kostnadseffektiva utbildningsinsatser och stordriftsfördelar gällande SOS-alarm, vilket effektiviserar i övrigt stora kostnadsposter. Den nya organisationen har inte enbart medfört ökad trygghet i form av dygnet-runt-stationerad personal, utan också effektiviserat verksamheten.

Vid granskningens genomförande är bokslut och verksamhetsberättelse för 2016 inte färdigställda. Det prognosticerade resultatet för räddningstjänsten var vid årets slut -150 tkr mot budget. Av intervjuer framgår att det negativa resultatet till största del beror på fastighets- och fordonsrelaterade kostnader som inte har kunnat undvikas. För verksamhetsåret 2015 uppgick resultatet till -306 tkr.

Som nämnts tidigare genomfördes en utvärdering under 2016 med anledning av den större omorganisation som trädde i kraft 2014. En av målsättningarna med omorganiseringen var att skapa en budget i balans. Utvärderingsrapporten drar slutsatsen att budgeten förvisso inte är helt i balans, men att detta inte direkt kan härledas till den organisationsförändring som ägt rum.

Istället framgår av utvärderingen att händelser inträffat som bedöms vara utom räddningstjänstens kontroll. Här lyfts exempel fram såsom vattenskador på fastighet och Trafikverkets reparation av Kalixbron. Årsavvikelserna har emellertid minskat årligen sedan 2013.

Sett till framtida händelser som är särskilt viktiga ur ekonomisk synpunkt kommer investering ske i ett nytt räddningsfordon för 4,8 mkr, vilket av intervjuade ses som ur ekonomisk synvinkel icke önskvärt men ett måste för verksamheten. Vidare hyr räddningstjänsten i dagsläget lokalen för brandstationen i Kalix. Hyresavtalet löper ut under 2019 vilket skapar flera tänkbara alternativ för framtiden: Köpa fastigheten, förlänga hyresavtalet eller leta efter annan lokal.