

Ägarnas uppdrag till Räddningstjänsten Sundsvall – Timrå

Bakgrundsmaterial



STRATEGIHUSET AB

BERGSBOVÄGEN 17 • S-191 35 • SOLLENTUNA • SWEDEN
+46 (0)8 594 706 90

Innehållsförteckning

1. BAKGRUND	3
2. FÖRKLARINGAR	3
2.1. RST.....	3
2.2. ENSKILDA.....	3
2.3. FÖREBYGGANDE, RÄDDNINGSTJÄNST OCH EFTERFÖLJANDE ÅTGÄRDER.....	4
2.4. PROCESSTYRNING.....	4
3. FÖRUTSÄTTNINGAR	6
3.1. KOMMUNERNAS INRIKTNING PÅ VERKSAMHETEN	6
3.2. ÄGARNAS EXTRA UPPDRAG TILL RST (SAMORDNING)	6
4. NULÄGET	7
4.1. LEDNING	7
4.1.1. <i>Samklang</i>	7
4.1.2. <i>Ekonomi</i>	8
4.1.3. <i>Personal</i>	8
4.1.4. <i>Utvärderingar</i>	9
4.2. FÖREBYGGANDE.....	10
4.3. RÄDDNINGSTJÄNST	10
4.4. EFTERFÖLJANDE ÅTGÄRDER	10
4.5. SAMORDNING	10
4.5.1. <i>Strategigruppen</i>	11
4.5.2. <i>Säkerhetsenheten</i>	11
5. OMVÄRLDSUTVECKLING	12
5.1. OLYCKSUTVECKLING	12
5.2. UTVECKLING AV TAKTIK	12
5.3. UTVECKLING I REGIONEN	13
5.4. RISKANALYSER	13
5.5. STÖRRE ORGANISATIONER MEN OCKSÅ NÄRMARE KOMMUNEN.....	13
5.6. DEN SAMLADE KOMMUNALA TILLSYVEN	14
6. ÖVERVÄGANDEN INFÖR FORMULERING AV UPPDRAG	15
6.1. LEDNING	15
6.1.1. <i>Dokumenthierarki</i>	15
6.1.2. <i>Restriktioner</i>	15
6.1.3. <i>Ekonomi</i>	16
6.1.4. <i>Nya symboler för trygghet</i>	16
6.2. FÖREBYGGANDE BRANDSKYDD.....	17
6.3. RÄDDNINGSTJÄNST	17
6.4. EFTERFÖLJANDE ÅTGÄRDER.....	18
6.5. STYRKORT	18
6.6. ÖVERLÄMNING AV UPPDRAG	18

1. Bakgrund

Sundsvall och Timrå kommuner genomförde under åren 1999-2000 ett omfattande utredningsarbete kring Räddningstjänsten Sundsvall-Timrå. Som en följd av dessa utredningar beslutade kommunerna år 2000 om *Inriktning på verksamheten* och direktionen beslutade år 2001 om en *Politisk plan* för de fem kommande åren. När den perioden nu är slut har kommunerna beslutat att med stöd av Strategihuset ta fram *Ägarnas uppdrag* till RST för åren 2006-2011.

Strategihuset har studerat kommunernas och RST:s styrdokument samt intervjuat ca 25 personer. I projektet har också genomförts en sammanställning av samtliga räddningsinsatser under åren 2000-2004. Av dessa har ca 370 avgörande insatser analyserats i flera olika perspektiv och analyserats i ett gis-system. Slutsatserna har presenterats i tre seminarier med kommunledningarna (förtroendevalda och tjänstemän), vilka successivt har fördjupat och tagit ställning i avgörande frågor.

RST har kvitterat det preliminära uppdraget genom att beskriva hur man uppfattar de olika målen/kraven samt aktiviteter, resurser och rapporteringsformer. Denna kvittering föranledde ägarna att göra vissa revideringar vilka inarbetats i det slutliga uppdraget.

Uppdraget till RST finns dokumenterat i ”*Ägarnas uppdrag till Räddningstjänsten Sundsvall – Timrå*” 2006-10-16. Bakgrundsmaterial finns i detta dokument samt i bildspel med samma namn.

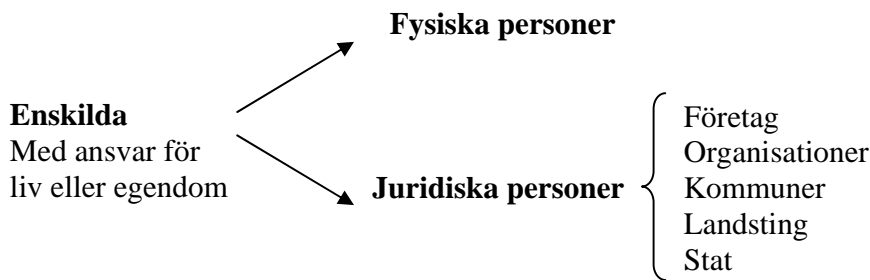
2. Förklaringar

2.1. RST

RST är en förkortning av Räddningstjänsten Sundsvall – Timrå. Med RST avses i de flesta fall *direktionen*. Endast där vi beskriver RST:s egenskaper eller förmågor avses *organisationen*. Med *ledning* avser vi i första hand räddningschefen men i viss mån även hans ledningsgrupp.

2.2. Enskilda

Med enskilda menas både fysiska och juridiska personer. Med fysiska personer menas enskilda människor. Med juridiska personer menas en sammanslutning som har liknande rättskapacitet som fysiska personer. En juridisk person kan vara t ex staten, kommun, bolag, förening, stiftelse, konkursbo eller dödsbo, i funktionen som ägare eller nyttjanderättshavare.



2.3. Förebyggande, räddningstjänst och efterföljande åtgärder

Vi använder ofta begreppen förebyggande, räddningstjänst och efterföljande åtgärder. Innebörden skiljer sig mellan den enskildes och kommunens perspektiv. Bägge innebörderna illustreras i nedanstående bild.

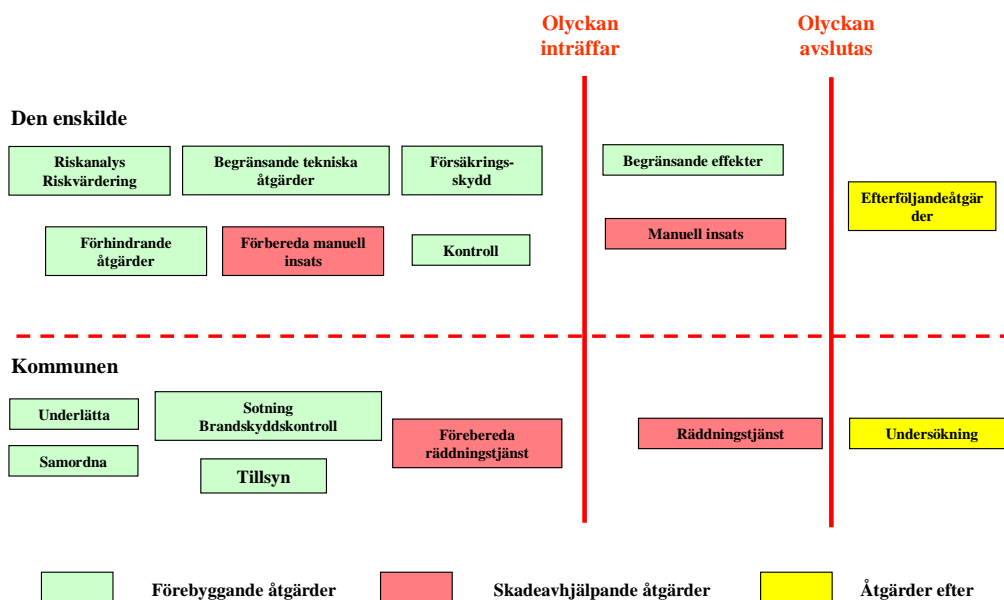


Bild över vad som är förebyggande, skadebegränsande och efterföljande åtgärder i dels den enskildes perspektiv, dels kommunens perspektiv

2.4. Processtyrning

I den kommande texten kommer vi i flera sammanhang att använda begreppet process. Begreppet process betyder skeende, förlopp, utvecklingsgång vare sig det är planerat eller spontant, vare sig det är av engångskaraktär eller systematiskt upprepat. Begreppet process används idag inom organisationer och företag i olika sammanhang och med olika betydelser.

I detta sammanhang använder vi begreppet process strikt i betydelsen: *En uppsättning sammanhängande aktiviteter som är utformade för att repetitivt kunna producera förutbestämda produkter/tjänster.*



Ett antal sammanhängande aktiviteter som är utformade för att kunna producera ett visst resultat *en gång* är inte en process, utan ett projekt.

RST är en typ av organisation där produktion och leverans av tjänsten sker samtidigt som kunden konsumerar den. Hit hör också persontransportföretag (flyg, tåg, buss, taxi), teater, utbildningsföretag, reseföretag, energiföretag. För denna typ av företag är den kritiska delen i produktionsprocessen själva förberedelseprocessen. I förberedelserna skapas de förutsättningar som säkerställer att tjänsten får rätt kvalitet och möter kundens förväntningar. Under själva leveransen finns begränsade möjligheter till korrigering. Processen är effektiv om den producerar en tjänst som svarar mot kundernas behov och deras krav på kvalitet samt gör det med optimal resursanvändning.

Processer kan sorteras i olika kategorier, beroende på deras roll i RST.

Kärnprocesser: De processer som skapar kund- och samhällsnytta. I stort är dessa kärnprocesser förebyggande, räddningstjänst och efterföljande åtgärder.

Stödjande processer: De processer som skapar tjänster som behövs inom RST för att underlätta kärnprocessen, och som har en "intern kund".

Ledningsprocesser: De processer som styr alla processer genom beslut beträffande RST:s inriktning, organisation och styrformer eller löpande verksamhet.

Utvecklingsprocesser: De processer som leder till förändrade eller nya tjänster eller processer.

Genom medveten utformning och analys av processer får RST förutsättningar att

- Säkerställa att RST gör rätt aktiviteter (det som leder till kund- och samhällsnytta)
- Ständigt utveckla/förbättra processen
- Kvalitetssäkra processer
- Värdera processernas förmåga att lösa uppgiften
- Organisera verksamheten så att kvalitet och effektivitet i processen garanteras

3. Förutsättningar

3.1. Kommunernas inriktning på verksamheten

I *Inriktningen* från år 2000 beslutade kommunerna följande. ”Att med dagens traditionella organisation och verksamhet som grund utveckla en räddningstjänst som är inriktad mot medborgarnas behov, med en organisation och verksamhet som utvecklas

- från kostnadsorientering till intäktorientering
- från fokus på den operativa verksamheten till diversifierad verksamhet med förebyggande, andra skydds- och säkerhetsfrågor, social verksamhet, etc
- från, över tiden, fasta beredskapsstyrkor med kompetensfokus inom utryckningsorganisationen till differentierad beredskap utifrån kommunernas dokumenterade behov och med kompetensfokus på förebyggande arbete
- från fokus inåt i organisationen med inriktning på den egna verksamheten till fokus ut i samhället genom kommunikation, information och samarbete med andra organisationer och förvaltningar
- från detalj- och regelstyrning till målstyrning”

Vid denna tid (år 2000) förbereddes en ny lag och räddningstjänstorganisationerna i Sverige stod inför en inte oväsentlig förändring. Kundorientering och förebyggande var nyckelorden i den förändringen. RST stod dessutom då i begrepp att rekrytera ny räddningschef. Det var i detta läge helt naturligt att kommunerna uttalade hur RST skulle utvecklas. Inriktningen kom därför att mer få karaktären av direktionens styrning än av ägarnas styrning.

Sundsvall och Timrå ska vara säkra och trygga för alla som bor, verkar eller vistas i kommunerna. Inom ramen för dessa mål ska RST svara för ett antal verksamheter. Dessa finns beskrivna i en bilaga till förbundsordningen där de kopplats till olika lagstiftningar

- Lag om skydd mot olyckor
- Lag om brandfarliga och explosiva varor
- Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Plan- och bygglag
- Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting
- Lag om civilt försvar med åtföljande avtal

3.2. Ägarnas extra uppdrag till RST (samordning)

Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunen ta initiativ till att *samordna* olycksförebyggande och skadebegränsade verksamheter inom kommunens geografiska gränser. Avsikten är inte att kommunen skall ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller någon enskild har.

RST föreslog själva att de skulle ta ett ansvar för denna samordning och arbetet har nu pågått i ca ett år. Uppdraget omfattar

- Att samordna omvärlds-, risk- och nulägesanalysarbetet
- Att ansvara för uppföljning, utvärdering och förbättringar

- Att ansvar för aktiviteter som inte har naturlig koppling till förvaltning eller bolag inom fyra följande prioriterade olycksområden

Trafikolyckor: Involverade i detta arbete är Stadsbyggnadskontoret, Landstinget, Barn- och Ungdomsnämnden, Vägverket, Polis och NTF.

Bränder: Involverade i detta arbete är Polis, Landstinget, Fastighetsägarföreningen, Craford, Stöldskyddsföreningen, Timråbo, Mitthem, Länsförsäkringar, Hyresgästföreningen, Barn- och Ungdomsnämnden och Säkerhetsenheten.

Fallolyckor: Involverade i detta arbete är Pensionärsföreningen, Landstinget, Socialtjänsten, Fastighetskontoret, Kommunala bostadsbolag och Stadsbyggnadskontoret.

Själv mord: Involverade i detta arbete är socialtjänsten, Svenska kyrkan, Landstinget och polis.

4. Nuläget

4.1. Ledning

RST har i de allra flesta stycken infriat *Inriktningen* från år 2000 samt den *Politiska planen* från år 2001. Ledningen har också anpassat RST till den nya lagstiftningen som trädde i kraft 2004. Med beaktande av den omfattande förändring - inte endast av verksamheten utan också i "företagskulturen" - som genomfördes har ledningen visat på förmåga att inte endast förvalta utan även utveckla verksamheten. I det arbetet har ledningen visat på både uthållighet och nydaning. Vid nationella fackkonferenser och i facktidningar framtonar ledningen som kreativ.

RST har genomfört många förändringar. Man har gått från en hierarkisk och produktionsorienterad organisation till en målstyrd och kundorienterad. Det var som en medarbetare uttrycker det "en hemsk omställning med mycket negativ stämning". "Det har faktiskt blivit bättre och vi har lärt oss att förändra." Det finns en acceptans i organisationen för de genomförda förändringarna. Viss kritik mot hastigheten i förändringen finns kvar, medan andra påstår att den snabba processen var nödvändig.

Förändringen mot kundorientering och förebyggande verksamhet är en lång resa och naturligtvis återstår en hel del utvecklingsarbete. Alla medarbetare omfattas inte fullt ut av de nya tankarna. Men organisationen som helhet har den riktning som beslutades i den politiska planen 2001. Mot denna bakgrund är förutsättningarna för *Ägarnas uppdrag* till RST 2006 - 2011 i allt väsentligt annorlunda än 2000.

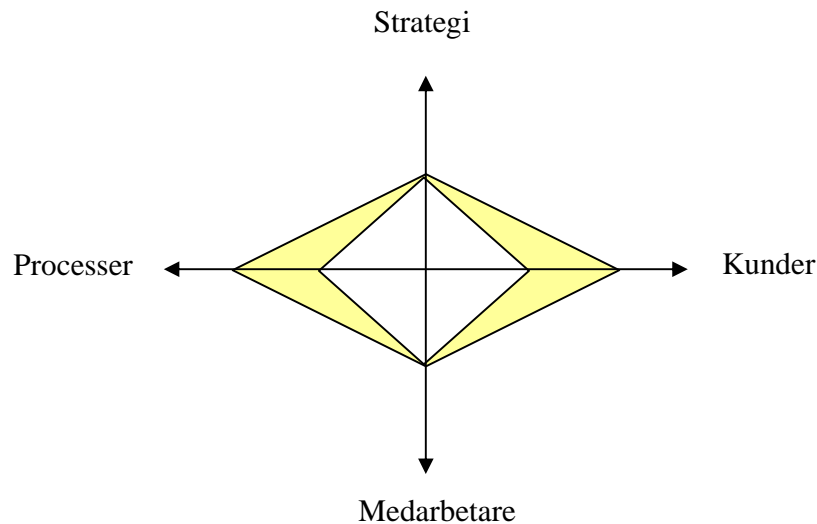
4.1.1. Samklang

Samklang (alignment: Lawrence och Losch) kallas en metod att beskriva det tillstånd av samarbete som behöver finnas mellan avdelningar för att kunna samordna sin verksamhet och sträva mot samma mål. Genom ett antal frågeställningar belyses två perspektiv

- Förståelse för kundens behov och förmåga att verkligen skapa och tillhandahålla detta (den horisontella axeln)

- Hur företagets strategi kommer till uttryck i det sätt som människor arbetar på (den vertikala axeln)

En organisation med stor samklang illustreras med den vita romben i bilden nedan. Ju bättre resultat desto mindre blir romben. Strategihuset har bedömt samklang i RST vilket motsvarar den gråa (gula) romben. Vi ser att förbättrad förståelse för kundens behov och förbättrade processer är det effektivaste sättet att öka samklangen i RST.



Förbättrad förståelse för kundens behov och förbättrade processer är det effektivaste sättet att öka samklangen i RST.

4.1.2. Ekonomi

Kort sammanfattning av förbundets ekonomi

	2004 (tkr)	2005 (tkr)
Omsättning	74 543	75 590
Eget kapital	4 663	6 433
Kassatillgångar	6 539	6 640
Långfristiga skulder	1 350	1 050

RST får kompensation från ägarna för personalkostnadsökningar, men inte för några andra kostnadsökningar. Denna ekonomiska press hanteras framför allt genom ökade intäkter. Det finns all anledning att bevaka och stödja ledningen i sina seriösa ambitioner att hålla sig inom de ekonomiska ramarna. RST behöver överväga strukturrationaliseringar om intäktsökningar inte är tillräckliga för att få ekonomi i balans.

4.1.3. Personal

RST arbetar intensivt med personalutveckling t ex genom

- Växthusprojektet

- Specialistkarriärer
- Målplan
- Individualisering
- Q-säkring på befattningar
- Utvecklade mallar för lönesamtal, dock ej Kommunal.

RST bedriver en progressiv personalpolitik och planerar räddningsstyrkornas arbetstid så effektivt som de centrala avtalen medger. Den senaste personalenkäten fick bäst resultat jämfört med Sundsvall kommuns alla förvaltningar.

4.1.4. Utvärderingar

RST:s årsredovisningar kan ses som en utvärdering av årets resultat. Därutöver har vi noterat två utvärderingar som också har bäring på trygghet och säkerhet.

- Nöjd Kund Index (NKI), SCB 2004
- Revisionsrapport om ledning och styrning

I NKI får räddningstjänstorganisationen högst index av alla. Vi noterar att det är en hög andel svaranden som inte har någon åsikt (>40%). Räddningstjänst får högre värden än den förebyggande verksamheten. Det är fler svaranden som har någon åsikt om räddningstjänst än om den förebyggande verksamheten. Detta trots att den förebyggande verksamheten kommer i kontakt med betydligt fler personer.

I andra kommuners liknande undersökningar får räddningstjänstorganisationen ofta högt index. Det finns all anledning att misstänka att det höga NKI beror på andra faktorer än objektivt upplevda. Andra undersökningar visar att indexet sjunker om intervjupersonen exponeras för räddningsinsats. Man kan därför knappast dra några slutsatser av resultatet. Möjligen att RST inte har gjort några uppseendeväckande misstag.

Trygget och säkerhet får det lägsta indexet och hamnar i den kvadrant där åtgärder bör prioriteras. Frågorna kopplas inte till olyckor utan berör generellt hur

- Hur trygg och säker du och dina närmaste kan känna sig,
- Hur tryggt man kan vistas utomhus på kvällar och nätter
- Hur trygg och säker man kan känna sig mot stöld och inbrott

I revisionsrapporten 2004 noteras att externa jämförelser, omvärldsbevakning samt mål och utvärdering har brister. Revisorerna föreslår att RST ska koppla styrdokument och bakomliggande risk- och sårbarhetsanalys till bemanning och hur resurser fördelas. Man föreslår också utvecklad benchmarking. Vi understryker revisorernas noteringar och förslag om mål och utvärdering respektive benchmarking. Det senare bör inte genomföras med andra räddningstjänstorganisationer, utan med de främsta organisationer vad avser mål och utvärdering samt processtyrning.

4.2. Förebyggande

Den förebyggande verksamheten drivs inte utan förtjänster. Enligt ledningen behöver bli tillsynen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor utvecklas. RST har kontroll över nivån på brandskyddet i kommunerna. Därmed avses inte att brandskyddet är helt tillfredsställande, endast att RST har en realistisk lägesbild. RST balanserar elegant i övergången från gammal till ny lagstiftning genom att successivt överlämna ansvaret till enskilda. RST rapporterar sina resultat genom det antal personer som fått utbildning och information samt det antal tillsynsbesök som RST har genomfört. Det är en rapportering av vilka aktiviteter som RST genomför, inte en rapportering av vilka resultat RST åstadkommer i samhället.

4.3. Räddningstjänst

Vi får intrycket att RST har förmåga att - enligt lagens krav - göra effektiva räddningsinsatser inom godtagbar tid. Förmåga till högre ledning vid omfattande räddningsinsatser förefaller också väl utvecklad. Enligt ledningen behöver förmågan att hantera stora vattenflöden förbättras. Samverkan med landsting behöver också utvecklas, i viss mån också med polis och kustbevakning. Man behöver mötas på alla nivåer (chef, bakre ledning, skadepplatsledning).

Den brist som främst lyfts fram av personal är att brandmannens personliga färdigheter är eftersatt.

En analys av samtliga räddningsinsatser under åren 2000-2004 har genomförts. En närmare presentation av analysen finns i bildspelet. Av analysen framgår att

- Insatsrapporternas kvalitet och innehåll behöver utvecklas så att analyserna kan förbättras
- Insatsrapporter bör presenteras i GIS-system för att skapa överblick
- Andra organisationers motsvarande rapporter bör kunna integreras i presentationen så att slutsatser kan dras av flera organisationer. Detta bör vara en lämplig katalysator för uppdraget *Samordning*.

Skyddscentret i Birsta är en satsning som kan få väsentlig betydelse. Dess kapacitet är stor, utmaningen är att skapa beläggning med kunder. Skyddscentret bör också användas för att öka förmågan att göra räddningsinsatser i Birsta med omnejd.

4.4. Efterföljande åtgärder

Olycksförloppsutredning är en uppgift som kom 2004 med den nya lagen om skydd mot olyckor. RST gör återkommande och systematisk *uppföljning* av sin verksamhet främst genom insatsrapporter. RST gör också vissa *utvärderingar* i sk olycksförloppsutredningar. Vi har inte sett några större effekter på verksamheten grundat på uppföljning eller utvärdering. Det finns en avsevärd utvecklingspotential inom detta område.

4.5. Samordning

Uppdraget *samordning* innebär en balansgång mellan olika aktörers intressen. Samordning kräver ett tvärsektorieellt arbete, direktstyrning är inte möjligt. Det är snarare överenskommel-

ser, gemensamma åtaganden, synsätt och förhållningssätt som är nyckelord för en effektiv styrning av denna uppgift. Det ställer särskilda krav på direktionen och de tjänstemän som svarar för uppdraget. Direktionen bör ägna särskild uppmärksamhet åt uppdraget *Samordning*. Inte för att det sköts mindre bra, utan för att det är svårt. Resultat är svårare att utläsa. Uppdraget att samordna är komplext. Vi konstaterar att

- RST måste finna det som inspirerar varje aktör att ta sitt ansvar
- samordningen sällan berör aktörernas kärnprocess och RST behöver mandat från högsta kommunledningen för att få delaktighet hos respektive aktörs ledning

Vi får intrycket att det extra uppdraget inte har definierats och avgränsats så att det är möjligt att avgöra vilka resursinsatser och kompetenser som behöver sättas in eller hur uppdraget ska utvärderas. Berörda aktörer har inte heller fått det stöd från sin respektive högsta ledning som behövs för att RST ska kunna genomföra ett så komplicerat uppdrag. Uppdrag, kvittering och aktörernas delaktighet har helt enkelt inte haft tillräcklig kvalitet.

En avgörande framgångsfaktor för uppdraget *samordning* är att RST kan presentera lägesbilder över de fyra olyckstyperna så att respektive aktör kan ta sitt ansvar för att förbättra det ”gemensamma” resultatet.

Ägarna bör genomföra ett seminarium med högsta ledningarna för landsting, polis, kustbevakning, företag etc och skapa en vilja hos dessa att vara en aktiv part och förklara hur *Samordning* kommer att genomföras och vad som krävs av deltagande aktörer. Därmed skapar ägarna förutsättningar för RST att genomföra ett komplicerat uppdrag.

4.5.1. Strategigruppen

Strategigruppens mål är att öka tryggheten genom att förebygga och minska missbruk och brottslighet. Uppdraget utförs genom att samordna många aktörer.

Orsakerna till bränder är inte sällan samma som orsakerna bakom missbruk och brottslighet. Det handlar om samma individer som orsakar olika typer av problem. För att förbättra det förebyggande arbetet behöver RST komma ner på individnivå. Det innebär utvecklad samverkan med polis, landsting, socialtjänst, BRÅ, folkhälsa m fl.

RST uppdrag *Samordning* har liknande karaktär som Strategigruppen har. Både Strategigruppen och RST arbetar genom nätverk och riktar sig många gånger till samma grupp av individer. Eftersom RST och Strategigruppen i flera stycken har liknande mål, målgrupp och arbetssätt finns anledning att utveckla samarbetet med syfte att uppnå synergieffekter.

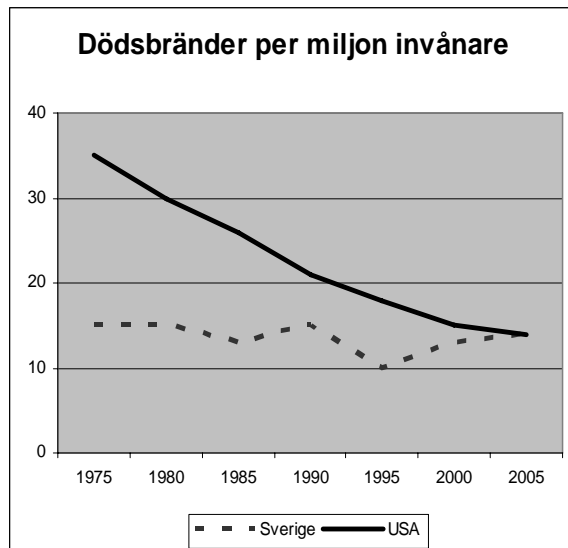
4.5.2. Säkerhetsenheten

Säkerhetsansvariga i Sundsvall och i Timrå rapporterar om ett bra samarbete både sinsemellan och med RST. Ett exempel på samarbete är att kommunerna rapporterar händelser i skolorna varvid RST prioriterar förebyggande insatser i berörda skolor. Kommunerna införde intern brandskyddskontroll 1999 vilket är en föregångare till numera lagstadgat Systematiskt

Brandskyddsarbete. Vi får det bestämda intrycket att gränssnittet mellan kommunernas säkerhetsansvariga och RST fungerar helt tillfredsställande.

5. Omvärldsutveckling

5.1. Olycksutveckling



I Sverige har under lång tid antalet omkomna vid brand varit konstant. Detta trots att man under de senaste två decennierna har satsat på att förbättra det förebyggande arbetet. De satsningar som har gjorts i Sverige är främst utbildning samt kampanjer för brandvarnare.

USA har under samma tid lyckats halvera antalet från en i och för sig hög nivå. I USA har betydelsen av brandvarnare förstärkts genom krav på brandvarnare i varje sovrum förenat med möjlighet till vitesföreläggande. Bostadssprinkler och självslocknande cigaretter är åtgärder som också haft betydelse för den positiva utvecklingen. Vi drar slutsatsen att kommunerna behöver ompröva sina strategier för att minska antalet dödsbränder.

5.2. Utveckling av taktik

Det finns en lång tradition inom svensk räddningstjänst att hålla räddningsstyrkorna samlade under hela den tid de är i beredskap. Under framkörning kan hela räddningsstyrkan enkelt hållas informerad om beslutad taktik och fördelning av roller.

Detta krav på sammanhållen räddningsstyrka skapar begränsningar i att använda styrkan för andra syften t ex information och utbildning. Det uppstår motsatta intressen mellan räddningstjänst och den förebyggande verksamheten. Med hänsyn till att den nya lagen betonar vikten av det förebyggande arbetet, är det befogat att ta till vara på alla möjligheter att använda räddningsstyrkan - som står för ca 70 % av RST:s kostnader - i den förebyggande verksamheten. Ökad flexibilitet (indianöverfall) ökar förmågan att arbeta med andra uppgifter – framför allt förebyggande - samtidigt som man upprätthåller beredskap.

Södertörns brandförsvarsförbund uppskattar att 50 % av alla insatser klaras med 1 man och ytterligare 20 % av insatserna klaras med 3 man. Det förstärker behovet av att utveckla den taktiska beredskapen. Ett tiotal räddningstjänstorganisationer i Sverige har utvecklat ett koncept med små enheter som har beredskap för räddningsinsatser samtidigt som de utför andra uppgifter - främst förebyggande. I sin minsta form har deltidsanställda brandmän en "mini-brandbil" vid sin bostad eller arbetsplats beredd att rycka ut direkt till olyckplatsen. I en något större modell som används främst vid heltidsstyrkor rymmer brandbilen 2-3 brandmän.

Räddningsverket driver ett projekt ”Framskjuten enhet” som syftar till att utveckla taktik och teknik för dessa mindre enheter.

Ägarna bör uppdra åt RST att organisera räddningsstyrkornas arbete - under den tid de inte utför räddningsinsatser – utifrån den förebyggande verksamhetens behov, samtidigt som man behåller förmågan att genomföra effektiva räddningsinsatser.

5.3. Utveckling i regionen

I stort har Sundsvall och Timrå en liknande regional utveckling. Vi konstaterar att

- Kommunernas ekonomiska utrymme inte kommer att öka
- Andelen äldre inte ökar inom den närmaste 5-årsperiod
- Flera nya stora riskanläggningar etableras
- Ramverk om samarbete mellan kommuner har slutits
- Ändringar i befolkningsantalet är marginella (± 100)

och drar slutsatsen att

- Risker och förebyggande åtgärder är i bättre balans än för 30 år sedan.
- Inga specifika åtgärder behöver vidtas på grund av den regionala utvecklingen

5.4. Riskanalyser

Kommunernas *Handlingsprogram om skydd mot olyckor* bör grundas på en riskanalys.

Trycket på att göra riskanalyser är relativt högt, dock inte juridiskt bindande. RST har gjort vissa riskanalyser även om kvaliteten och aktualiteten kan förbättras. Revisionen lyfte år 2004 fram behovet av en utvecklad riskanalys. Om kommunerna gör större förändringar i organisationen för räddningstjänst kräver tillsynsmyndigheten en riskanalys som underlag till förändringen.

I en central överenskommelse har Sveriges kommuner mot ersättning åtagit sig att göra en risk- och sårbarhetsanalys för krishantering. Det är en fördel om risk- och sårbarhetsanalysen kan grundas på en riskanalys för skydd mot olyckor.

Riskanalyser ger sällan det tydliga svar på dimensionering av räddningstjänstorganisationen som beslutsfattare förväntar sig. Det återstår många bedömningar och tolkningar även efter en genomförd riskanalys, inte minst politiska avvägningar. Det finns ingenting i *Ägarnas uppdrag till RST* som motiverar en större förändring av organisationen för räddningstjänst. Vi får intrycket att RST har en tillräcklig kontroll över risker i kommunerna och bedömer att RST kan få större verkningsgrad av andra åtgärder än att göra nya riskanalyser. Ägarna bör därför avstå från att i nuläget ställa sådana krav.

5.5. Större organisationer men också närmare kommunen

I början av -80-talet presenterades utredningen *Effektiv räddningstjänst*. Effektivitet skulle åstadkommas genom samverkan mellan kommuner. Efter några år uppstod därför en stark

trend att slå samman flera räddningstjänstorganisationer, främst i form av kommunalförbund på det sätt som Sundsvall och Timrå har gjort. Inledningsvis kom det att handla om 2-3 kommuner som bildade ett kommunalförbund. De senaste åren har antalet medlemmar i kommunalförbunden ökat och vi ser idag flera kommunalförbund som har 5-8 medlemskommuner.

Samverkan genom avtal har också ökat där man inom en region avtalat om att bygga upp en gemensam resurs för t ex keminsatser. Det finns även exempel där man planerar samverkan inom t ex ekonomi, juridik och information. För några år sedan utsåg många länspolischefer en informationsansvarig, vilka ofta ses framträda i media. Allt fler räddningstjänstorganisationer har i samverkan byggt upp motsvarande funktion.

Kommunerna i Västernorrland har ett ramavtal kring samverkan. RST ska med stöd av detta avtal ta initiativ till ökat samarbete med andra kommuner inom främst Västernorrlands, men även Jämtland och Gävleborgs län. Syftet med samarbetet är att begränsa kostnader genom att se över de regionala behoven och utifrån dessa samordna regionala resurser och kompetenser. Formerna för samverkan väljs efter vad som är gynnsamt för alla parter. Område för samverkan kan vara t ex

- Ledning, ekonomi, juridik, information,
- Förebyggande
- Räddningsinsatser vid olyckor som är sällan förekommande men med stora konsekvenser som t ex översvämningar, oljeutflöde till sjöss och naturkatastrofer.
- Efterföljande åtgärder

I motsats till *Effektiv räddningstjänst* poängterar den nya lagen (2004) kommunens samlade ansvar för skydd mot olyckor och förespråkar ett tydligare kommunalt ansvarstagande med räddningstjänstorganisationen som en av flera aktörer. Ågarna står nu inför utmaningen att ytterligare involvera RST i kommunernas skydd mot olyckor. RST ska vara en mer aktiv och synlig aktör vad det gäller risker i samhällsplaneringen så att kommunerna bättre kan väga risker mot vinster i olika samhällsbyggnadsprojekt.

5.6. Den samlade kommunala tillsynen

Kommunerna bedriver tillsyn inom nio olika samhällsområden och enligt ett 20-tal författningar. Miljötillsynen är den mest omfattande, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som till kommunernas kostnader. Även tillsynen inom livsmedels-, djurskydds-, folkhälso- och brandskyddsområdena är av betydande omfattning.

Enligt tillsynsutredningen (SOU 2004:100) bör samverkan - inom närliggande tillsynsområden - göras till en obligatorisk uppgift. Samverkan bör innehålla både informationsutbyte och en skyldighet att bistå varandra vid tillsyn. Ett ytterligare syfte är att större hänsyn ska kunna tas till den objektansvariges behov vid tillsynen. Därför föreslås en lagreglering med krav på att inspektioner från olika tillsynsorgan hos en objektansvarig ska ske samtidigt. Riksdagen har ännu inte lagstiftat kring de förslag som lades fram i tillsynsutredningen. Det finns all anledning att vara observant på den samlade kommunala tillsynsverksamheten och skapa ett

läge där brukarperspektivet i tillsynen får större utrymme än idag. Det finns anledning för ägarna att göra en tillsynsplan och avgöra hur RST:s tillsyn ska samordnas med annan kommunal tillsyn.

6. Överväganden inför formulering av uppdrag

6.1. Ledning

6.1.1. Dokumenthierarki

Kommunernas främsta dokument för att styra RST är

- Kommunalförbundsordning
- Ägarnas uppdrag
- Kommunernas handlingsprogram avseende skydd mot olyckor

Kommunalförbundsordningen ska enligt kommunallagen (3 kap § 28) reglera hur RST formellt styrs. Vi föreslår att *ägarnas uppdrag* så långt som möjligt ska beskriva vilken samhällsutveckling RST ska åstadkomma samt inom de områden där detta inte är möjligt att beskriva hur RST ska utvecklas (processtyrd organisation).

I bilaga 1 till kommunalförbundsordning beskrivs vilka verksamheter RST ska ansvara för. Vi föreslår att denna del flyttas till *ägarnas uppdrag* för att lättare skapa en överblick vad RST ska åstadkomma.

RST ska vid varje ny mandatperiod besluta om ett handlingsprogram för skydd mot olyckor vilket är

- ett uttryck för den politiska viljan
- information till enskilda
- underlag för egenkontroll och länsstyrelsens tillsyn

Kommunerna ska också vid varje mandatperiod besluta om ett handlingsprogram för skydd mot olyckor. Syftet med kommunernas handlingsprogram är förutom ovanstående att vara

- underlag för KF:s uppdrag till nämnder

Ägarnas uppdrag till RST är överordnat handlingsprogrammen så till vida att det uttrycker den politiska viljan på en mer övergripande nivå och mer långsiktig samt fördelar ansvar mellan kommunerna och RST.

6.1.2. Restriktioner

Uppdragsstyrning (eller målstyrning) är en styrmetod där överordnad nivå beslutar vad som ska uppnås, medan underordnad nivå ges stort handlingsutrymme att utforma genomförandet.

Inte sällan kopplas ett antal restriktioner till uppdraget. De bör ses som begränsningar i frihetsgrader för genomförandet. Generellt kan sägas att restriktioner är en effektiv styrning så

till vida att de är lätta att kommunicera och lätta att följa upp. Den mest självklara restriktionen är ekonomin som också har väl utvecklade former för uppföljning.

Risken med restriktioner är att de kan bli för många och för starka. De riskerar att beskära handlingsutrymmet. Det blir viktigare att rapportera hur man följer personalpolicy, jämställdhet och miljö än att rapportera resultat av kärnverksamheten. I ägarnas uppdrag till RST är ambitionen att hålla nere antalet restriktioner.

6.1.3. Ekonomi

En sund ekonomi präglas av redovisningslagens krav på god redovisningssed samt kommunallagens krav på budget i balans (balanskravet). Det är dessutom räddningstjänstförbundets uppgift att hushålla med tillgängliga resurser på ett sådant sätt att även framtida kommuninvånare kan tillförsäkras en bibehållen hög standard på verksamhet och anläggningar.

Fyra aspekter är viktiga för att bedöma god ekonomisk hushållning; det finansiella resultatet, kapacitetsutvecklingen, riskförhållanden samt kontrollen över den finansiella utvecklingen.

- Resultatperspektivet handlar om vilken balans förbundet har över sina intäkter och kostnader under året.
- Kapacitetsperspektivet handlar om att ha en god kapacitet att möta finansiella svårigheter på lång sikt.
- Riskperspektivet handlar om att på kort sikt ej behöva vidta drastiska åtgärder för att möta ekonomiska problem.
- Kontrollperspektivet handlar om vilken kontroll förbundet har över den ekonomiska utvecklingen.

De ekonomiska målen om att RST ska ha en ekonomi i balans samt en god ekonomisk hushållning och därigenom en god kapacitet att möta finansiella svårigheter på kort och lång sikt ska utvärderas genom:

- positivt årligt resultat
- god budgetföljsamhet (högst 2 % avvikelse budget - utfall)
- god prognossäkerhet (högst 1 % avvikelse prognos - utfall)
- god betalberedskap (motsvarande minst en månads betalningar)
- värdesäkring av det egna kapitalet (ska växa minst motsvarande inflationen)

6.1.4. Nya symboler för trygghet

Av hävd betraktas brandstationen som symbol för trygghet och brandmännen som hjältar. För att skapa ett tryggare samhälle behöver enskilda ta ett betydligt större ansvar än idag. Inte förlita sig på att samhället klarar alla olyckssituationer. RST är en viktig aktör i denna utveckling. Brandmännen i sina nya roller behöver verka mer ute i samhället. Brandfordonen behöver synas mera i samhällslivet, mindre på brandstationen.

RST ska erövra och skapa nya symboler för trygghet. Det är den enskildes bostad eller arbetsplats som ska vara symbol för tryggheten och den enskilde ska vara hjälten. Därigenom

ökar RST:s möjlighet att skapa en effektiv struktur för att leverera de samhällsmål som ägar-
na kräver.

Att skapa nya symboler handlar om att påverka attityder. Det är ett långsiktigt arbete bland
personal och bland invånare. Ägarna förväntar sig inga snabba resultat men är angelägna om
att följa RST:s arbete inom området. Syftet med denna satsning är att bereda vägen för ägar-
nas uppdrag 2011.

6.2. *Förebyggande brandskydd*

Ägarna skulle kunna formulera en slags nollvision eftersom det yttersta resultatet av den fö-
rebyggande verksamheten är att inga bränder inträffar. Men det är många faktorer som på-
verkar antalet bränder som t ex sociala faktorer, alkoholbruk, brottslighet, brandfarliga verk-
samheter, samhällsbyggnad och ekonomisk utveckling. RST kan inte styra dessa faktorer, en
nollvision blir inte vägledande. Däremot kan RST påverka den enskildes förmåga att ta sitt
ansvar för brandskyddet. Hur den enskildes förmåga utvecklas är intressant för ägarna att ut-
värdera. Genom en sådan ägarstyrning får RST handlingsutrymme att utveckla nya metoder
för att nå målen.

En viktig komponent i det förebyggande arbetet är riskhänsyn i samhällsplaneringen. RST
har successivt intensifierat sitt arbete inom detta område i egenskap av remissinstans till re-
spektive byggnadsnämnd. RST har givetvis inte någon slags veto, men ska å andra sidan inte
heller avstå från att peka på samhällsplanering som innebär förhöjda risker, även om RST
med effektiva räddningsinsatser kan förhindra en stor skada. Ägarna förväntar sig att RST i
än högre utsträckning arbetar för att upptäcka risker i samhällsplaneringen och finna åtgärder
för att minska dessa.

6.3. *Räddningstjänst*

Resultatet av varje räddningsinsats är avhängigt av många faktorer t ex

- Byggnadens brandskydd
- Tid innan upptäckt
- Olycksplatsens lokalisering
- Åtgärder av människor på plats
- Väderförhållanden (mörker och kyla försvårar)
- Framkomlighet för räddningsstyrkan
- Risker vid insatsen

Under en räddningsinsats är det få av dessa faktorer som RST kan påverka och ta ett ansvar
för. Det blir därmed inte relevant för ägarna att sätta mål i perspektivet av räddade värden el-
ler liknande.

En räddningsinsats består av en serie av snabba beslut och åtgärder. Effektiviteten i rädd-
ningsinsatsen skapas inte under själva insatsen utan under allt förberedelsearbete. Det är ni-
vån på förberedelser som avgör insatsens kvalitet, inte åtgärder under själva olycksförloppet.

Man kan hävda att utifrån de gjorda förberedelserna är resultatet av räddningsinsatsen givet på förhand. Förberedelserna gäller allt från rekrytering av personal, utbildning, träning, övning, fordonspark, utrustning, objektskänedom, larm- och ledningssystem etc.

Därför är det mest intressant att utvärdera hur effektiva förberedelserna är. Det bästa sättet att göra det är att RST utvecklas till en processtyrd organisation. I ägarnas uppdrag inryms därför att RST ska utvecklas till en sådan. Även om processtyrning i första hand är ett sätt för ägarna att kunna utvärdera räddningstjänst, är det också ett hjälpmedel för ledningen att effektivisera förebyggande verksamhet och efterföljande åtgärder. Uppdraget att utforma en processtyrd organisation gäller därför samtliga kärnverksamheter.

6.4. *Efterföljande åtgärder*

Som framhållits ovan finns förbättringsutrymme inom både uppföljning och utvärdering. Det är angeläget att RST prioriterar och utvecklar uppföljning och utvärdering så att det organisatoriska lärandet utvecklas. För ägarna är det intressant att veta vilka erfarenheter RST har dragit och hur många väsentliga förbättringar man har vidtagit inom räddningstjänst, förebyggande och efterföljande verksamhet. Hur man har förbättrat organisationens kärnprocesser. Genom sådan styrning kan ägarna följa upp organisationens lärande.

6.5. *Styrkort*

Både Timrå och Sundsvalls kommuner använder balanserade styrkort men utformning och nomenklatur skiljer sig från varandra. Vi har strävat efter att utforma ett styrkort som passar ägarnas styrning utan att avvika allt för mycket från kommunernas modeller. Bägge kommunerna har perspektivet *Medarbetare* i sina styrkort. Eftersom det är direktionen som har ett arbetsgivaransvar – inte ägarna – kan detta perspektiv utelämnas.

6.6. *Överlämning av uppdrag*

Ägarnas uppdrag till RST kan inte betraktas som överlämnat förrän det är mottaget. RST ska redovisa hur man avser arbeta för att nå de samhällsmål samt uppfylla de krav och restriktioner som beskrivits i *ägarnas uppdrag*. Ägarna kan då ta ställning till om uppdraget är rätt uppfattat, om RST plan är realistisk samt göra eventuella justeringar i uppdraget. Därför behöver följande dialog genomföras under 2006 mellan ägarna och RST

- Ägarnas uppdrag kommuniceras med RST (april 2006)
- RST kvitterar uppdraget genom att aktivt tolka och översätta uppdraget till de förutsättningar som gäller på RST:s nivå och formulera en strategi för genomförandet.
- Ägarna "godkänner" kvitteringen eller gör förändringar i uppdraget som föranletts av dialogen.
- Ägarna fastställer uppdraget
- RST rapporterar årligen enligt balanserat styrkort.