

Revisionsrapport

Räddningstjänsten

*– granskning av verksamhet,
arbetsmiljö & ekonomi*

Hans Forsström
Cert. kommunal revisor

Oktober 2018

Jokkmokks 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.....	10
5.	Granskningsiakttagelser	13
5.1.	Styrande dokument räddningstjänst/LSO	13
5.1.1.	Organisation och dimensionering	13
5.1.2.	Handlingsprogram enligt LSO	14
5.2.	Styrande dokument arbetsmiljö	15
5.3.	Granskningsfrågor.....	15
5.3.1.	Styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet	15
5.3.1.1.	Mål och rapportering	15
5.3.1.2.	Tillsynsverksamheten	17
5.3.1.3.	Risk- och sårbarhetsarbetet	17
5.3.1.4.	Organisation	17
5.3.1.5.	Övriga iakttagelser - styrning och uppföljning	18
5.3.2.	Styrning och uppföljning av arbetsmiljöarbetet	18
5.3.2.1.	Gruppintervju om arbetsmiljö.....	19
5.3.3.	Ekonomiskt tillfredställande	20
5.3.4.	Utmaningar.....	22

Oktober 2018

Hans Forsström,
uppdrags- och projektledare

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

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

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

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

- Att verksamheten till övervägande del bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig styrning liksom att verksamheten i sin helhet är välfungerande. Vi noterar bl a att räddningstjänsten har god samverkan med andra kommuner och att såväl tillsyn som övningsverksamhet bedrivs i planerad omfattning.
- Att uppföljningen av räddningstjänsten i begränsad utsträckning är tillräcklig vad gäller verksamheten som sådan.

Vi noterar brister främst avseende:

- Målen för verksamheten är endast i begränsad utsträckning mätbara.
- Nämnden har inte närmare specificerat sina rapporteringskrav avseende räddningstjänstverksamheten.

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

- Att målnivån uppnås i begränsad utsträckning.

Vi noterar brister avseende bland annat:

- Samhällsbyggarnämndens krav på återrapportering av arbetsmiljörelaterade frågor som ex-vis tillbud och olyckor.
- Otillräcklig systematik gällande arbetsplatsträffar, tillbudsrapportering och skyddsronder.

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

- Att räddningstjänstverksamheten i begränsad utsträckning bedrivs på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Detta baseras på årliga underskott som visar en ökande tendens samt att det av granskningen inte framkommit något som tyder på att räddningstjänstens ekonomiska effektivitet mäts och utvärderas.

Vi **rekommenderar** samhällsbyggarnämnden:

- att tydliggöra sina rapporteringskrav gentemot räddningstjänstens verksamhet och arbetsmiljöarbete.
- att närmare analysera de ekonomiska förutsättningarna för räddningstjänstverksamheten, samt vid behov vidta åtgärder för en ekonomi i balans.
- att utveckla systematiken för arbetsmiljöarbetet.

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 är ansvarig för kommunens räddningstjänst.

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

2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

- *Är samhällsbyggnadsnämnden styrning och uppföljning av räddningstjänsten ändamålsenlig?*

Bedömning sker utifrån följande kontrollmål:

- *Det finns en tillfredsställande styrning, uppföljning och internkontroll av räddningstjänstens verksamhet (operativ verksamhet, förebyggande verksamhet och tillsynsverksamhet).*
- *Räddningstjänstens verksamhet bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.*
- *Det finns tillfredsställande uppföljning och tillräcklig internkontroll 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 år 2017 och 2018. I övrigt se revisionsfråga och kontrollmål.

Genomgång av protokoll, styr-/måldokument samt dokumenterade uppföljningar/rapporteringar avseende räddningstjänsten, dess verksamhet, ekonomi och systematiska arbetsmiljöarbete har genomförts.

Intervjuer har hållits med samhällsbyggarnämndens ordförande, kommunchef, räddningschef, samhällsbyggaravdelningens chef samt att en gruppintervju med tre personer ur personalen vid räddningstjänsten i Jokkmokk har genomförts. Sammantaget har sju 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 säkerhets- och prestationsmål. Säkerhetsmålen anger vad kommunen avser att uppnå med sitt arbete, och ska formuleras i termer av ökat skydd eller ökad säkerhet utifrån den enskildes perspektiv. Prestationsmålen anger hur kommunen ska uppnå säkerhetsmålen, och ska formuleras i termer av vad kommunen avser att göra ut mot medborgarna.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- En beskrivning av hur 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 bl a följande sätt:

”Enligt Lagen om skydd mot olyckor (LSO) är varje kommun skyldig att ta fram kommunala handlingsprogram. Handlingsprogrammet är också en redovisning för medborgarna av kommunens ambitionsnivå vad gäller skydd mot olyckor och ett underlag för statens tillsyn av kommunen.”

”Det är viktigt att organisera arbetet med att ta fram handlingsprogram så att man har tillgång till den kompetens och de resurser som krävs. De aktörer som ska utföra det man i programmet åtar sig, bör vara delaktiga i arbetet med handlingsprogrammet.”

”Prioriteringar är ofta en uppgift för de förtroendevalda i kommunen. Prioriteringarna kan ha uttryckts redan i särskilda direktiv innan arbetet med handlingsprogrammet började, annars kan de ske i samband med att den fördjupade lägesbilden presenteras för politikerna. Arbetet med att prioritera sker ofta integrerat med målformulering som en iterativ process där ambitionen ställs mot resursbehov.”

” Enligt lagen ska handlingsprogrammen minst omfatta sådana olyckor som leder till räddningsinsats. Dessutom ska kommunen förebygga bränder och skador till följd av bränder, varför dessa olyckor alltid bör få en naturlig del i

kommunens säkerhetsarbete. Ambitionsnivån är dock en fråga för förtroendevalda att bestämma.”

”Efter att ha gjort prioriteringar är det dags att formulera resultatet av prioriteringar i termer av mål. Målformulering och prioriteringar är en iterativ process, där såväl politiker som tjänstemän oftast deltar.”

Noteras i sammanhanget ska att kommunen ansvarar för tillsyn inom kommunens område och länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utförs av MSB.

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 för 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.

Slutligen nämner MSB 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 - *Så förbättras verksamhetens arbetsmiljö* - 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.”

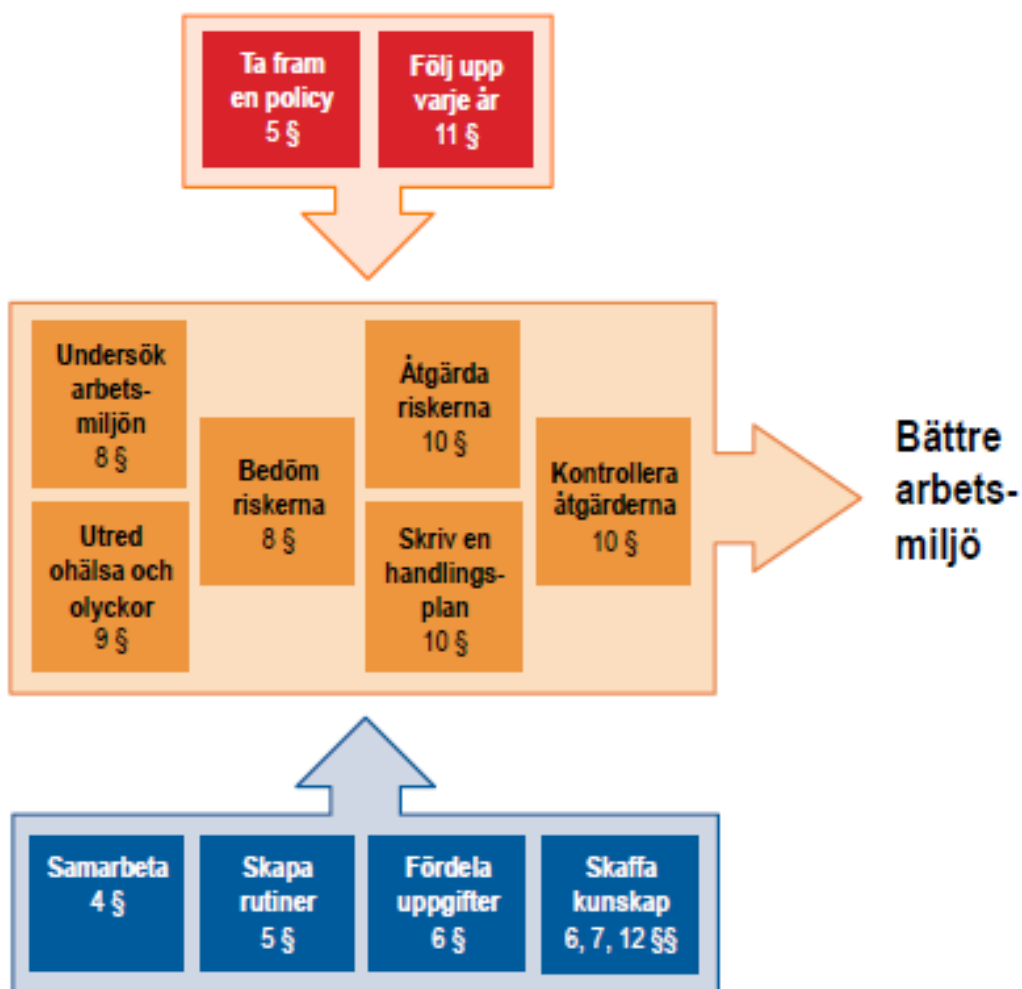
Systematiken i arbetet handlar konkret om att:

- *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:

”Ett arbetsmiljöarbete som sker vid separata möten där endast arbetsmiljö diskuteras och där de som styr verksamheten inte är närvarande – det leder inte till ett fungerande arbetsmiljöarbete i lagens mening. Det blir snarare en sidovagn, som är tung för verksamheten att dra med sig och som tar onödigt mycket tid att administrera.” // ”Uttrycket den dagliga verksamheten innebär 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

Räddningstjänsten i Jokkmokk kommun finns organisatoriskt placerad i linje under samhällsbyggarnämnden. Resurser för räddningsinsatser kopplade till den operativa verksamheten består av räddningstjänsten i centralorten med både heltids- och deltidspersonal, samt av deltidstyrkor i de större orterna.

Räddningschefen delas med Bodens kommun där denne också finns större delen av sin tid. Förutom räddningschefen (20 %), består personalstyrkan av två sk materialare och en platschef på heltid, deltidanställda (räddningstjänstpersonal i beredskap) som i regel har annan huvudarbetsgivare uppgår i Jokkmokk till ca 20 personer, i Vuollerim 12-15 personer och i Porjus ca 10 personer. Brandvårn som utgörs av frivilliga räddningsgrupper finns också för att täcka kommunens geografiska sträckning, där Kvikkjokk är svårrekryterat medan Kåbdalis växer (8 personer).

För att förebygga och motverka olyckor som kan komma att kräva en räddningsinsats bedriver kommunen förebyggande arbete. I praktiken har räddningstjänsten ansvar för det brand- och olycksförebyggande arbetet enligt LSO, medan kommunens säkerhetssamordnare arbetar med övergripande riktlinjer kring inre skydd och säkerhet, samt extraordinära händelser.

Räddningstjänstens organisation för räddningsinsatser består av en (1) räddningsledare samt fyra brandmän för Jokkmokk och Vuollerim respektive 1+2 för Porjus. Dessa ska kunna rycka ut inom fem minuter efter inkommet larm. För brandvärnen som bygger på frivillighet är målet att fyra personer med räddningsfordon rycker ut inom 10 minuter efter larm. Noteras ska att på grund av frivilligheten för brandvärnen larmas alltid annan personal också ut.

Dimensioneringen av beredskap, i förhållande till kommunens storlek, anses vara typisk och väntas klara olyckor av normalgraden som t.ex. en lägenhetsbrand. Vid större olyckor, samt vid två samtidiga olyckor, har kommunen ett avtalat samarbete med de flesta kommuner i länet. Samarbetet är ömsesidigt där insatser utbyts vid behov över gränserna. Möjlighet finns också att inkalla ytterligare personal i form av icke jourhavande deltidspersonal samt frivilliga från brandvärnen. Totalt kan upp mot 60 personer inkluderas i den samlade räddningsstyrkan vid större olyckor.

Samhällsbyggaravdelningens chef är även chef över säkerhetssamordnaren som budgetmässigt ligger under räddningstjänsten men i praktiken finns direkt under avdelningschefen. För närvarande är tjänsten vakant och avdelningschefen hanterar därför till viss del säkerhetssamordnarens "viktigaste" frågor tillsammans med räddningstjänsten. Säkerhetssamordnarfunktionen finansieras via staten motsvarande 50 %. Nämnas i sammanhanget ska att civilförsvarsuppdraget till kommunerna har utökats och ingår i Jokkmokk i säkerhetssamordnarens arbetsuppgifter. Inom kommunen diskuteras en helhetslösning, som även kan komma att omfatta

informationsfrågor, GDPR m m, innan pågående rekrytering av ny säkerhets-samordnare slutförs.

Avseende räddningschefsfunktionen har kommunen ett utgående avtal med Bodens kommun. Ett nytt avtal är dock på gång där räddningschefen knyts närmare nämnden och inte blir underställd avdelningschefen på samma sätt som idag. Tanken är att räddningschefen budgetmässigt ligger kvar under avdelningschefen men med oinskränkt ansvar under nämnden för räddningstjänstinsatserna och personalen inom räddningstjänsten.

5.1.2. Handlingsprogram enligt LSO

Jokkmokk kommuns senast antagna, och därmed kommunalrättsligt gällande "Handlingsprogram enligt lag om skydd mot olyckor", är antaget av kommunfullmäktige 2017-06-12.

Handlingsprogrammet i Jokkmokk är avgränsat till endast åtaganden enligt LSO med en särskild tillsynsplan, samt att krisberedskap finns i andra styrdokument. I handlingsprogrammet finns dock vissa mer allmänna skrivningar om tillsyn. Vidare omfattar programmet en sammanfattning av den riskbild som kommunens mer övergripande risk- och sårbarhetsanalys visar på. Noteras ska dock att arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen inte har kunnat bedrivas som planerat vilket uppges bero på att tjänsten som säkerhetssamordnare är vakant sedan en tid tillbaka. Tidplanen för risk- och sårbarhetsanalysen uppges vara att arbetet ska slutföras under 2019 och som nämnts ovan pågår rekrytering till säkerhetssamordnartjänsten.

Som kompletterande dokument till handlingsprogrammet finns således en tillsynsplan som är avsedd att reglera hur räddningstjänsten ska utöva tillsyn enligt aktuell lagstiftning – LSO (Lag om skydd mot olyckor) samt LBE (Lag om brandfarliga och explosiva varor). Den senaste versionen av tillsynsplanen är daterad 2018-01-11. Noteras ska att tillsynen utförs av personal från Bodens räddningstjänst, enligt avtalet mellan kommunerna, då Jokkmokks egen personal saknar erforderlig kompetens för tillsynsarbetet.

För prioritering av tillsynsobjekt finns särskilda riktlinjer vilka pekar ut 10 olika typer av verksamheter/lokaler. Som nummer 1 ligger t ex vård- och omsorgsboenden och därefter kommer förskolor och skolor. Utgångspunkten till dessa prioriteringar är att tillsynen, d v s det förebyggande arbetet, ska fokusera på äldreboende och funktionshindrade samt andra grupper för vilka behoven anses vara störst. En problematik är dock att det i praktiken kan vara svårt att nå t ex äldre som bor hemma i anpassad bostad med tillsynen.

Tillsyn gör länsstyrelsen av handlingsprogrammet, tillsynsarbetet, säkerhetssamordningen och hur kommunen nyttjar statsbidraget för extraordinära händelser (300 tkr i Jokkmokk - lokal plan finns framtagen). Det är nu cirka 3 år sedan länsstyrelsen senast gjorde tillsyn i Jokkmokk. En tillsyn var planerad till april 2018 men denna avbokades av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har dock lämnat synpunkter på kommunens handlingsprogram enligt LSO i samband med att detta togs fram. Den sammanfattande synpunkten var att ”det föreslagna handlingsprogrammet har utvecklingsbehov och därmed inte helt uppfyller lagstiftningens intentioner och krav.” Länsstyrelsen menade bl a att programmet saknar en tydlig koppling mellan risker, prioriteringar och målsättningar. I detta bör jämförelser med likartade kommuner och riket göras. Vidare efterlyser länsstyrelsen främst ”vilka konkreta åtgärder och styrmedel som kommunen planerar att använda för att uppnå sina säkerhetsmål. Detta kan beskrivas som mätbara och uppföljningsbara prestationsmål.” Utifrån vår granskning kan noteras att kommunen efter samrådet i huvudsak har åtgärdat frågan om mätbara mål medan frågan om tydlig riskkoppling är beroende av kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys vilken alltså ännu inte är färdigställd.

5.2. Styrande dokument arbetsmiljö

Av granskningen framgår att något specifikt, mer utförligt styrdokument inom arbetsmiljöområdet inte finns för räddningstjänsten. Istället baseras det systematiska arbetsmiljöarbetet på Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS) samt kommunens arbetsmiljöpolicy som är antagen av kommunfullmäktige 2017-05-29 och underliggande riktlinjer för arbetsmiljöarbetet vilka finns samlade i chefshandboken (som alla chefer har tillgång till via kommunens intranät). Detta inkluderar t ex ett IT-baserat skade- och tillbudsrapporteringsystem.

Räddningstjänsten har även en egen mer kortfattad rutinbeskrivning som komplement till de riktlinjer som gäller generellt i kommunen. Målet beskrivs i denna som att ”Utvärdera tillbud och fysiska arbetsmiljön på räddningstjänsten för att förbättra arbetsförhållanden och arbetssätt.”

Enligt räddningstjänstens ledning finns förutsättningar att leva upp till de nio punkterna i rutinbeskrivningen. Det som upplevs svårare att klara ur arbetsmiljösynpunkt är kraven på skyddskläderna beroende på den kostnad detta medför. Noteras ska också att medarbetarsamtal bara genomförs med heltidarna och istället hålls träffar med övriga i grupp, och även två arbetsplatsträffar per år med all personal, där arbetsmiljöfrågor tas upp. Det framhålls också i intervju att synen på arbetsmiljön vilar på devisen att varje person är sitt eget ”skyddsombud”, d v s varje person kan i skarpt läge själv besluta om insatser går att genomföra säkert.

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

5.3.1.1. Mål och rapportering

Handlingsprogrammet definierar vilka mål som ska uppnås av verksamheten i enlighet med kraven i LSO. Detta i form av en rad inriktnings- och effektmål.

Vår genomgång av målen tillsammans med räddningstjänstens ledning tyder också på att majoriteten av målen uppnås. Vissa mål som bygger på samverkan med andra respektive på frivillighet är dock svårare att klara över tid då variationer i förmågan förekommer. Av granskningen framgår vidare att det finns mål i handlingsprogrammet som är svåra att mäta. Här handlar det exempelvis om att risker ”ska minimeras” eller att den skadeavhjälpande verksamheten ”ska bli mer dynamisk”. I granskningen har framtagandet av mätbara mål också signalerats som ett utvecklingsområde framgent.

Trots att vissa mål inte är konkret mätbara är den samlade upplevelsen emellertid att verksamheten presterar väl, att utryckningstider förkortats de senaste åren samt att det operativa arbetet bedrivs med hög kvalitet. Den allmänna uppfattningen kring räddningstjänstens verksamhet är således att den upplevs som välfungerande, enligt de intervjuer som genomförts. I vår granskning har heller inte framkommit något som motsäger denna uppfattning.

För att uppnå verksamhetens mål, möta handlingsprogrammets krav samt ha god uppsikt över verksamheten, ansvarar samhällsbyggarnämnden för att erforderlig uppföljning och utvärdering genomförs. Statistik kopplad till den operativa verksamheten (såsom utryckningstider) når nämnden på initiativ av räddningstjänsten, liksom den rapportering som efterfrågas av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Av genomförda intervjuer framgår att uppföljningsarbetet främst består i årsuppföljningar avseende ekonomi och eventuella särskilda händelser, medan det för löpande uppföljning under året saknas systematik och regelbundenhet samt att denna information oftast är muntlig och inte spårbar i nämndens protokoll. Arbetsledaren vid räddningstjänsten i Jokkmokk är inbjuden till varje nämnd och redovisar alltid under punkten *Information från verksamheten* innehållande aktuella och relevanta frågor samt ekonomin. Exempel på muntliga rapporteringar som nämnden erhållit under senare tid är enligt intervjuerna:

- Investeringsbehov
- Nya lagkrav
- MSB-konferenser/ samhällsberedskap
- Någon enstaka gång har olycksutredningar tagits upp – dessa hanteras dock mest inom avdelningen.
- I samband med flyktingmottagandet gick många larm och den frågan har också tagits upp. Även tillsynsdelen t ex i skolor har varit uppe.

Den årliga verksamhetsberättelsen från räddningstjänsten tas också upp i nämnden.

Sammanfattningsvis är rapporteringen till nämnden av mer övergripande karaktär utöver enstaka särskilda händelser/aktualiteter. Ekonomin följs dock upp vid varje nämnd och i delårsrapporter. Hittills har nämnden inte specificerat sina rapporteringskrav – en internkontrollplan för hela kommunen är dock under framtagande, där även räddningstjänsten kommer att ingå enligt de intervjuade.

5.3.1.2. Tillsynsverksamheten

Gällande tillsynsarbetet finns, som nämnts ovan, en tillsynsplan för år 2018 framtagen vilken baseras på ett riskindexsystem resp kriterier för urval av tillsynsobjekt. Vi kan inte spåra att tillsynsplanen är presenterad för och behandlad av nämnden. Enligt intervjuuppgifter ska den dock ha förankrats i nämnden, liksom att redovisning av resultat inkl konstaterade brister och åtgärdsbehov sker till nämnden. Tillsynsprioriteringarna har räddningstjänsten själva tagit fram och sedan förankrat i nämnden. Av genomförda intervjuer framgår uppfattningen att tillsynen bedrivs i tillräcklig omfattning och att tillsynsprotokoll upprättas för att dokumentera noterade brister. Det uppges dock finnas behov av mer samverkan mellan kommunens avdelningar för att åtgärd brister som framkommer vid genomförda tillsyner.

5.3.1.3. Risk- och sårbarhetsarbetet

I intervju nämns också att nämnden i viss utsträckning har varit involverad i kommunens risk- och sårbarhetsanalysarbete t ex hölls en information om arbetet på försommaren 2018. Det föreligger ännu inget färdigt resultat för kommunen men en konkret sårbarhet är förutsättningarna att bedriva räddningstjänst på alla orter. Säkerhetssamordnaren som nu slutat och ännu inte är ersatt fanns tidigare på 50 % inom avdelningen (efter ett första år med 100 %). Inom kommunen diskuteras som nämnts ovan olika alternativa lösningar av säkerhetssamordningen som samverkan med annan kommun eller med annan befattning i kommunen. I dagsläget upprätthålls inte funktionen trots att det är en lagstadgad skyldighet.

Ytterligare en stor fråga innebärande ökad risk är att Vattenfall överväger att säga upp avtalet med kommunen rörande beredskap för kraftverken. Om avtalet sägs upp (värt 2 mnkr årligen) kommer kommunen inte kunna hålla samma kapacitet. Dessutom är det redan svårt rekrytera nya brandmän och utan Vattenfalls-avtalet riskeras att detta försvåras ytterligare.

5.3.1.4. Organisation

Nämnden genomförde för ett par år sedan en organisationsförändring som gjordes i syfte att knyta ledarskapet för avdelningen närmare politiken jämfört med innan då räddningschefen (som delas med Boden) tillika var avdelningschef. Från politiskt håll menas att man nu med en avdelningschef på plats i Jokkmokk fått en tydligare och bättre styrning än vad den tidigare organisationen möjliggjorde. Det upplevs ha blivit bättre med löpande uppdateringar för nämnden och bättre "flöden" mellan verksamhet och nämnd.

Vad gäller rollfördelningen mellan avdelningschefen och räddningschefen så medverkar avd-chefen aktivt i arbetet med verksamhetsplanen och lyfter exempelvis fram vad räddningstjänsten måste beakta i sin planering, liksom investeringar (hur tänka budgetmässigt) i verktyg, skyddskläder, tvättrutiner för arbetskläder etc. Vidare sitter avd-chefen med i lönerrevisionerna, förhandlingar med facket även för räddningstjänsten medan lönesättningen sker av räddningschefen i samverkan med avd-chefen enligt den s k tvåstegsmodellen.

Avdelningschefen informerar från kommunens ledningsgrupp till både räddningschefen och arbetsledaren vid räddningstjänsten i Jokkmokk. Uppåt rapporterar arbetsledaren till räddningschefen och därifrån vidare rapporteras till avd-chefen. Denna modell har under en tid inneburit att räddningschefen inte rapporterat direkt till nämnden. Avsikten är dock att räddningschefen fortsättningsvis ska rapportera mer direkt till nämnden utifrån den särskilda ansvarsroll för såväl verksamhet och ekonomi som rena räddningstjänstfrågor för räddningstjänsten denne har. En sådan ordning anses vara mer lämplig med tanke på räddningschefens direkta ansvar i skarpa lägen.

På kommunövergripande nivå har kommunstyrelsen, Ks, mest styrt via budget och ekonomisk uppföljning. Det uppges inte ha varit några stora diskussioner om LSO-programmet, utan Ks lutar enligt de intervjuade på både ansvarig nämnd och tjänstepersonerna. En notering som görs är att om den politiska organisationen förändras i Jokkmokk kan räddningstjänsten komma att hamna direkt under Ks och inte tillhöra eventuell myndighetsnämnd.

5.3.1.5. Övriga iakttagelser - styrning och uppföljning

* **Olycksutredningar**

- Insatsrapporter skrivs alltid efter genomförda insatser, vilket uppges skapa intern dialog och förbättringsförslag. Övningsverksamheten kan därigenom anpassas för att kvalitetsutveckla framtida insatser.
- Vid behov av olycksutredningar finns välfungerande samverkan med Bodens kommun som kan bistå med kvalificerad kompetens inom området.

* **Kompetens och övningar**

- Genom handlingsprogrammet framgår vilka kompetens- och utbildningskrav som finns för respektive yrkesroll.
- Av intervjuerna framgår att den kompetens finns som organisationen och handlingsprogrammet kräver.
- Övningsverksamheten beskrivs i intervjuerna som välfungerande där övningar äger rum i regel varje månad.

* **Information till allmänheten (VMA)**

- Information på kommunens hemsida finns under rubriken *Krisberedskap och säkerhet*.
- Av intervjuer framgår att arbete pågår i syfte att säkerställa att information når ut genom aktuella kanaler, bl.a. via hemsidan och kommunens facebook.

5.3.2. Styrning och uppföljning av arbetsmiljöarbetet

I kommunen är det på övergripande nivå kommunstyrelsen som anställningsmyndighet som har allt formellt medarbetaransvar 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 allmän hög medvetenhet ur arbetsmiljösynpunkt.

Ansvaret för genomförandet av arbetsmiljörelaterade aktiviteter har räddningschefen enligt gällande delegationsordning. Som nämnts tidigare skiljer sig dock räddningstjänstverksamheten från övriga genom sin organisationsstruktur där i stort sett all personal (undantaget tre personer i centrala Jokkmokk) är deltidsanställd. Tid som avsätts till regelbundna och specifika arbetsmiljöaktiviteter är därför mer begränsad då de flesta har annan huvudsaklig anställning/ arbetsgivare. Arbetsplatsträffar i traditionell mening hålls t ex inte utan en anpassad variant för detta tillämpas istället (se 5.3.2.1). Istället diskuteras arbetsmiljöfrågor löpande i samband med övningstillfällen och andra liknande sammankomster. Årliga medarbetarsamtal, som enligt kommunens arbetsmiljöpolicy ska hållas, genomförs enbart med den heltidsanställda personalen. För övrig personal genomförs inga medarbetarsamtal med hänvisning till att ”räddningstjänsten ej är huvudarbetsgivare”.

Det finns en upprättad modell av enklare slag för hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas och vilka huvudsakliga aktiviteter som ska genomföras inom området. Någon uttalad eller dokumenterad rutin för efterarbete (ur arbetsmiljösynpunkt) i samband med olyckor tillämpas inte, även om det framgår av genomförda intervjuer att personalen samlas för diskussioner och att stöd finns att tillgå vid uppkomna behov.

Granskningen visar att arbetsmiljörelaterad information inte rapporteras till samhällsbyggarnämnden, och det uppges heller inte vara något nämnden har efterfrågat. Avseende arbetsmiljö och riskmiljön som räddningstjänsten jobbar inom så kommer information om detta utifrån sommaren 2018:s stora räddningstjänstinsatser att lämnas till nämnden. Liknande har tidigare inte rapporterats till nämnden. Ordföranden begärde också från avdelningschefen när sommarens bränder pågick att bli uppdaterad om incidenter inträffade men några sådana har inte informerats om.

Tillbud och arbetsskador ska registreras i ett IT-stödprogram. Samtidigt framgår det av intervjuerna att inflödet av registrerade tillbud och olyckor är i det närmaste obefintligt. Flera av de intervjuade personerna menar att ”tillbud” förekommer, men att dessa ofta betraktas som en naturlig del av yrkesutövningen. I möten med personalen har frågan om skillnaden mellan tillbud och skada diskuterats (”Oj” och ”Aj”) men fortfarande finns det variationer av vad den enskilde medarbetaren ser som ett tillbud ex-vis.

5.3.2.1. Gruppintervju om arbetsmiljö

Den intervju vi hållit med en grupp ur personalen (de tre heltidsanställda) ger en förtydligande bild av hur arbetsmiljöarbetet bedrivs ur medarbetarnas perspektiv. Den allmänna uppfattningen kring arbetsmiljön är att arbetet fungerar väl, med viss systematik kring formella arbetsmiljöaktiviteter såsom arbetsplatsträffar/befälsträffar inkl möten även i Porjus och Vuollerim cirka kvartalsvis. Medarbetarsamtal hålls som regel årligen med heltidarna och skyddsronder genomförs årligen (om än inte alltid kompletta skyddsronder). Gruppen betonar samtidigt att verksamheten bedrivs i en sådan form att det finns en bra löpande kommunikation mellan de heltidsanställda och deltidspersonalen.

Ett konkret arbetsmiljöproblem som gruppen lyfter fram är att bastun på stationen i Jokkmokk har varit i behov av reparation i minst fyra år utan att åtgärder vidtagits från kommunens fastighetsenhet. Bastun används efter insatser där manskapet blivit nedkylda och även som en plats för att prata igenom svårare händelser/uppdrag.

”Friska brandmän” är ett koncept som räddningstjänsten arbetar med innebärande bl a att skyddskläder nedsmittade med rök hanteras på särskilt sätt. Friska brandmän är ett område där fler åtgärder krävs och arbetet fortskrider kontinuerligt avseende t ex åtgärder på övningsområdet, vilket dock kan vara kostnadskrävande.

Vikten av utbildning lyfts fram i samband med intervjun, både utifrån den operativa verksamheten och ur arbetsmiljöperspektivet. Gruppen framhåller att en grundläggande utbildning är viktig inför beslutsfattande i samband med insatser. Befälen påminner kontinuerligt om att ”varje brandman är sitt eget skyddsombud” inför avgöranden om vilka insatser som kan genomföras. Målsättningen är att samtliga deltidsanställda ska genomgå en grundläggande preparandutbildning på 80 timmar och därefter genomgå en fördjupad utbildning. Preparandutbildning genomförs alltid när någon nyanställs medan den senare delen upplevs vara en brist både p g a begränsat antal utbildningsplatser och höga kostnader. Även annan form av fortbildning avseende t ex nya metoder och ny utrustning uppges vara eftersatt – samverkan med Boden och Gällivare förekommer dock vilket upplevs som positivt. Vidare ska övning uppgå till minst 50 timmar per år inkl både varma och kalla insatser – detta uppnås. De intervjuade upplever dock inte att utbildningsbristen sammantaget medför ökade risker för personalen.

Goda kommunikationsmöjligheter upplevs finnas. Problem, risker, metoder och förbättringar diskuteras löpande i det dagliga arbetet, speciellt i samband med övningsverksamhet som äger rum månatligen. Deltidspersonalens beredskapsveckor inleds vidare alltid med ett möte med personalen där aktuella frågor kan tas upp. Önskemål om övningsbehov framförs exempelvis av personalen, och befälen beslutar därefter hur dessa ska tillgodoses inom ramen för övningsverksamheten. Övningstillfällena beskrivs också fungera som informella arbetsplatsträffar där aktuella händelser kan behandlas tillsammans med utrymme att diskutera arbetsmiljöfrågor och förbättringsförslag.

Samtliga heltids- och deltidsanställda finns inlagda i sms-grupp, vilket skapar möjlighet att distribuera information. Inför årliga läkarundersökningar ringer befälen till personalen för tidsbokning.

I övrigt nämns att räddningstjänsten har en väl fungerande idrotts- och kamratförening, vilket ses som viktigt ur arbetsmiljösynpunkt.

5.3.3. Ekonomiskt tillfredställande

Av intervjuerna framgår att det ekonomiska tillståndet för räddningstjänsten bedöms vara ansträngt. Investeringar har dock i stort kunnat genomföras i den takt som bedömts vara nödvändig utifrån såväl operativ verksamhet som ur arbetsmiljösynpunkt.

En effektiv organisationsstruktur med deltidsanställda brandmän tillsammans med ett välfungerande samarbete med övriga kommuner i länet uppges vara två viktiga faktorer för att kunna bedriva verksamheten ekonomiskt effektivt. Exempelvis nämns den samverkan som finns avseende sk Inre Befäl där 10 kommuner i länet samverkar – ingen kommun från Pite älvdal har ännu anslutit till detta. Vidare nämns gemensamma befälsutbildningar, och viss gemensam övningsverksamhet med grannkommunerna Boden och Gällivare, men i övrigt har bara enstaka behov hittills samordnats i länet.

Nedan presenteras en sammanfattande tabell över räddningstjänstens ekonomiska resultat de senaste åren. Tabellen visar att verksamheten uppvisar ett årligt underskott jämfört med budget som också ökat väsentligt de två senaste åren. Som orsak till det beräknade underskottet för 2018 anges sommarens skogs- och terrängbränder. Se i övrigt kommentarer om ekonomin ovan. Det mesta av kostnaderna för sommarens bränder återsöks från MSB så i bästa fall blir underskottet 2018 runt 500 tkr enligt intervju. Underskottet i övrigt för 2018 beror på att räddningstjänsten har haft en vakans (tjänstledighet) som inte blev ett helt år som planerat. I sammanhanget nämns att nämnden menar att tre heltider inte krävs vid räddningstjänsten så kanske kan det bli aktuellt att personen som återkom från tjänstledighet tar på sig säkerhetssamordningen för kommunen, en uppgift som denne också haft tidigare.

Inga jämförelser med andra likande kommuner/räddningstjänster är gjorda och tillgången på statistik uppges vara begränsad liksom svårigheter att hitta kommuner med liknande struktur och förutsättningar som Jokkmokk. Jämförelser med andra vore dock av intresse enligt några av de intervjuade

Sammantaget menar de intervjuade att det ekonomiskt ”gått hyfsat”, räddningstjänsten har klarat ekonomin på senare år med mindre underskott de flesta åren. Noteras görs att det är en verksamhet som är svår att budgetera, och även samhällsbyggaravdelningens största och mest kostnadskrävande enhet. Under denna mandatperiod upplever nämnden vidare att den fått bättre gehör för sina behov och verksamheter utifrån vad som krävs enligt lagkrav m m.

	År 2015	År 2016	År 2017	År 2018*
Budget tkr	7 862	7 862	7 963	8 805
Utfall tkr	7 980	7 985	8 761	10 304
Avvikelse tkr	- 118	- 123	- 798	-1 499

* För 2018 är utfall och avvikelse enligt den helårsprognos vi erhållit från samhällsbyggaravdelningen..

5.3.4. Utmaningar

I intervjuerna har framkommit ett antal utmaningar som Jokkmokks räddningstjänst och kommunen i övrigt har att hantera med koppling till räddningstjänstverksamheten:

- Rekrytering, kompetensförsörjning. Kompetensutveckling, ex-vis körkort för tungt fordon. Erfarenheter finns av att kommunen betalar utbildning och sedan går personen vidare till gruvan eller liknande anställning
- Ekonomin
- Statlig utredning på remiss om framtidens räddningstjänst *En effektivare kommunal räddningstjänst*, SOU 2018:54. I utredningen läggs förslag om gemensamma ledningscentraler, handlingsprogrammen utformning o status m m.
- Nytt handlingsprogram enligt LSO. Detta är egentligen tänkt att tas fram under första året av mandatperioden. Detta förutsätter dock att den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen slutförs under 2019, vilket i sin tur kräver att kommunens funktion för säkerhetssamordning kommer i funktion igen.