



Kommunrevisorerna granskar

Kvalitet i räddningstjänstens verksamhet

2019-12-11

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag
kommunrevisionen@umea.se

Om innehållet i denna granskning

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Granskning av kvalitet i räddningstjänstens verksamhet

På uppdrag av Umeå kommuns revisorer



EY

Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte	5
2.3	Ansvarig nämnd	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod och genomförande	6
3	Lagstiftning.....	8
3.1	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).....	8
3.2	Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor	8
3.3	Övrig lagstiftning	8
4	Kommunens styrdokument	9
4.1	Avtal om samverkan i gemensam brand- och räddningsnämnd.....	9
4.2	Umeåregionens brand- och räddningsnämnds reglemente	9
4.3	Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet, 2015-2018	9
4.4	Delprogram förebyggande brand	10
4.5	Delprogram räddningstjänstverksamhet	12
4.6	Kommunfullmäktiges mål enligt planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019 och plan 2020-2022	13
4.7	Bedömning	13
5	Brandförsvaret i Umeåregionen - Jämförelse	15
6	Nämndens styrning.....	16
6.1	Kvalitetsdeklaration	16
6.2	Uppdragsplan 2019.....	16
7	Brandförsvarets organisation	19
7.1	Samverkan	20
7.2	Kompetensförsörjning.....	20
7.3	Bedömning	21
8	Umeåregionens brandförsvars styrning	22
8.1	Verksamhetsplan 2019.....	22
8.2	Aktivitetsplaner.....	22
8.3	Tillsynsplan.....	23
8.4	Ledningssystem för kvalitet.....	24
8.5	Bedömning	24
8.6	Riskanalys	25
8.7	Intern kontroll	26
9	Uppföljning och rapportering	28
9.1	Uppföljning och utvärdering av program för säkerhet och trygghet och av handlingsprogrammen.....	28
9.2	Verksamhetsuppföljning	28
9.3	Verksamhetsuppföljning tertial 1 2019.....	29
9.4	Verksamhetsuppföljning tertial 2 2019.....	29
9.5	Insats-/händelserapportering	30
	Svar på revisionsfrågorna.....	31
	Bilaga 1 – Exempel på insatsstatistik, 1998-2018.....	1

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun genomfört en granskning av om Umeåregionens brand- och räddningsnämnd säkerställt en ändamålsenlig verksamhet, med utgångspunkt från fullmäktiges mål samt från berörd lagstiftning. Vidare har granskningen syftat till att bedöma huruvida det föreligger en tillräcklig intern kontroll. Granskningen har avgränsats till att omfatta verksamheten i Umeå kommun.

Sedan den 1 januari 2018 ansvarar Umeåregionens brand- och räddningsnämnd för räddningstjänsten i Umeå, Robertsfors och Vindelns kommuner. Den gemensamma nämnden ingår i Umeå kommuns organisation.

Umeå kommun har valt, förutom de enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) obligatoriska handlingsprogrammen för räddningstjänst och förebyggande verksamhet, att fastställa ett kommunövergripande program för säkerhet och trygghet 2015-2018. De lagstyrda handlingsprogrammen utgör delprogram till det övergripande ramprogrammet. Handlingsprogram ska antas varje ny mandatperiod.

Med stöd av vad som framkommit i granskningen har följande huvudsakliga slutsatser dragits:

- ▶ Det saknas aktuella handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Ett nytt program för säkerhet och trygghet tillsammans med handlingsprogram skulle ha antagits av fullmäktige senast årsskiftet 2018/2019 och föregåtts av en uppföljning och utvärdering. Med anledning av resursbrist inom brandförsvaret p.g.a. av vakanser och föräldraledighet har arbetet med att utvärdera programmet och att ta fram ett förslag försenats. Ett förslag förväntas bli förelagt fullmäktige efter årsskiftet 2019/2020.
- ▶ Programmet för säkerhet och trygghet och brandförsvarets handlingsprogram har inte årligen följts upp och rapporterats i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges beslut.
- ▶ Handlingsprogrammet för förebyggande brand innehåller för en del av verksamheten förutom prioriterade mål även mål/tillstånd, resultatmål och en "aktivitetsplan". Att i ett inriktningsdokument att ge så detaljerade styrsignaler försvårar utvecklingen av en effektiv styrkedja över ansvarsnivåerna. Styrningen av verksamheten blir inte heller balanserad när olika delar av verksamheten behandlas på skilda sätt i handlingsplanerna.
- ▶ Brandförsvaret gör riskanalyser utifrån sitt uppdrag enligt LSO som dock inte dokumenteras och redovisas till nämnden. Nämnden har för närvarande inget inseende i verksamhetens arbete med riskhantering.
- ▶ För 2019 har nämnden i uppdragsplanen i mycket begränsad utsträckning brutit ned fullmäktiges mål och uppdrag enligt handlingsprogram och planeringsföresättningar. Det saknas ett tydligt samband mellan nämndmålen och fullmäktiges mål och uppdrag. De indikatorer/styrtal och aktiviteter som fastställs i uppdragsplanen är i sig relevanta men fångar inte helheten i nämndens uppdrag i förhållande till de prioriterade målen i handlingsprogrammen.
- ▶ Styrning och uppföljning brister i det avseendet att fullmäktiges prioriterade mål i handlingsprogrammen inte hanteras genom hela styrkedjan och att det i sin tur leder till att uppföljningen blir otillräcklig. Försvårande för en effektiv styrning är också att styrkedjan från nämnden och ut i verksamheten saknar en tydlig "röd tråd" i förhållandet mellan uppdragsplan, verksamhetsplan och aktivitetsplan. Räddningstjänstverksamheten saknar dessutom en aktivitetsplan för 2019.

- ▶ Nämndens uppföljning av verksamheten är otillräcklig i och med att indikatorer och styrtal inte omfattar helheten i nämndens uppdrag. Nämndens uppföljning i verksamhetsrapporterna vid tertial 1 och 2 ger inte den information som behövs för att kunna följa kvalitetsutvecklingen under genomförandet,
- ▶ Den ekonomiska uppföljningen som redovisa till nämnd brister i information och transparens. Åtgärder redovisa inte när negativa budgetavvikelser prognosticeras.
- ▶ Nämnden har inte inför framtagandet av internkontrollplan 2019 varit involverad i riskanalysen. Den i verksamheten gjorda riskanalysen har inte dokumenterats. Grundläggande för att kunna utöva en tillräcklig intern kontroll är att det har gjorts riskanalyser i vilka samtliga relevanta risker identifierats och bedömts.
- ▶ Det är positivt att nämnden beslutat om en kompetensförsörjningsplan som även innehåller strategi och en övergripande kompetensförsörjningsprocess. Det har inte framgått att kompetensförsörjningsplanen har kompletterats med en åtgärdsplan.

Den styrning som nämnden utövar med utgångspunkt från uppdragsplanen 2019 är enligt vår uppfattning inte helt tillräcklig för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning måste utvecklas för att kunna säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. Enligt vår bedömning är inte den interna kontrollen avseende 2019 tillräcklig med hänvisning till att det inte har upprättats en dokumenterad riskanalys och att internkontrollplanen inte innehåller kontrollåtgärder som testar den interna kontrollen.

En reflektion är att brandförsvaret har en egen nämnd sedan 2018 och nuvarande ledamöter i nämnden är nya fr.o.m. 2019. Tidigare då brandförsvaret var en verksamhet under tekniska nämnden förefaller styrningen av verksamheten inte har varit i fokus för tekniska nämnden. Av den anledningen finns det ett stort behov av att utveckla förutsättningarna för styrningen. Det är därför positivt att konstatera att nämnden tagit initiativ till att utveckla uppdragsplanen och genomfört ett arbete under hösten för att ta fram, bl.a. nämndmål och indikatorer. Inför 2020 pågår också ett arbete med att implementera den av kommunstyrelsen 2019 beslutade handledning för intern styrning och kontroll.

Svar på revisionsfrågorna finns redovisade i avsnitt 10 "Svar på revisionsfrågorna", sid 29.

Med utgångspunkt från det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till *Umeåregionens brand- och räddningsnämnd*:

- Besluta om en styrmodell för brandförsvaret som svarar mot fullmäktiges mål och som säkerställer att det finns ett tydligt samband med efterföljande planer.
- Samordna uppdragsplan och verksamhetsplan i en plan.
- Fastställ relevanta styrtal för verksamhetens kvalitet som svarar mot uppdraget i sin helhet.
- Säkerställ att fler styrtal kan följas upp och redovisas i samband med tertialrapporteringen.
- Utveckla verksamhetsrapporten avseende helår så att den ger relevant information om årets verksamhet och resultat.
- Fastställ budgeten fördelad på verksamhetsnivå.
- Säkerställ att den ekonomiska rapporteringen till nämnd görs i en relevant rapportmodell.
- Redovisa analys och åtgärder när negativa budgetavvikelser prognosticeras.
- Definiera riktlinjer och anvisningar för riskhantering och säkerställ att riskanalyser dokumenteras.

- Se till att nämnden informeras om den aktuella riskbilden.
- Säkerställ att den interna kontrollen också omfattar en uppföljning av att den interna kontrollen fungerar på avsett sätt.
- Ta fram en åtgärdsplan i förhållande till kompetensförsörjningsplanen.
- Fatta beslut om att fastställa tillsynsplanen (på nämndsnivå).
- Koncentrera målbilden i kommande handlingsprogram till vad kommunen vill uppnå med verksamheten.
- Säkerställ att årlig uppföljning genomförs i enlighet med beslutat handlingsprogram.

Med utgångspunkt från det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till *kommunstyrelsen* utifrån uppsiktansvaret:

- Säkerställ att uppsikten omfattar att program för säkerhet och trygghet följs upp och rapporteras i enlighet med fullmäktiges beslut.
- Säkerställ att uppsikten omfattar att Umeåregionens brand- och räddningsnämnd formulerar nämndmål i förhållande till fullmäktiges jämställdhetsmål (Långsiktigt mål 1.1.2 2019)

2 Inledning

2.1 Bakgrund

En kommun har lagstadgad skyldighet att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt ansvara för räddningstjänsten. Kommunen ska för varje mandatperiod anta handlingsprogram för förebyggande verksamhet och handlingsprogram för räddningstjänst antingen i form av separata program eller i ett gemensamt dokument. Av handlingsprogram för förebyggande verksamhet ska målet för kommunens verksamhet samt de risker som finns i kommunen framgå. Handlingsprogram för räddningstjänsten ska ange vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Programmen ska antas av fullmäktige. Skyldigheten utgår från lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Den 1 januari 2018 bildades Umeåregionens brand- och räddningsnämnd med uppdrag att inom ramen för sitt uppdrag verka för att skapa trygghet i medlemskommunerna (Umeå, Robertsfors och Vindelns kommuner). Den gemensamma nämnden ingår i Umeå kommuns organisation.

Av den gemensamma brand- och räddningsnämndens reglemente framgår att nämnden ska ansvara för förebyggande och räddningsverksamheten i medlemskommunerna i enlighet med vad som åvilar var och en av kommunerna inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Huvudansvaret för samordning av kommunernas arbete med skydd mot olyckor ligger dock kvar i respektive kommun (1 kap. 6 § LSO). Nämnden ska även svara för kommunernas uppgifter enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa allvarliga kemikalieolyckor.

Med utgångspunkt från sin risk- och väsentlighetsanalys har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av nämndens verksamhet och interna kontroll.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Umeåregionens brand- och räddningsnämnd säkerställt en ändamålsenlig verksamhet, med utgångspunkt från fullmäktiges mål samt från berörd lagstiftning. Vidare har granskningen syftat till att bedöma huruvida det föreligger en tillräcklig intern kontroll.

2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Finns aktuella handlingsprogram (handlingsprogram för förebyggande verksamhet och handlingsprogram för räddningstjänst) enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor?
- Har nämnden en ändamålsenlig process för riskinventering och analys av risker?
- Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styr signaler till verksamheten?
- Har nämnden utvecklat relevanta indikatorer, styrtal och aktiviteter i förhållande till de övergripande målen?
- Finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet (förebyggande verksamhet, tillsynsverksamhet och operativ verksamhet)?
- Är återrapporteringen till nämnden tillräcklig?
- Har handlingsprogrammen följts upp och har resultatet återrapporterats till fullmäktige?
- Är räddningstjänstens organisation ändamålsenligt med tydliga ansvar och roller?

- Har räddningstjänsten en väl fungerande samverkan med kommunen, andra kommuner och övriga relevanta aktörer?
- Genomförs verksamheten på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?
- Har nämnden en tillräcklig intern kontroll?
- Har nämnden en strategi för kompetensförsörjningen och vidtas åtgärder i enlighet med strategin?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen har omfattat Umeåregionens brand- och räddningsnämnd och avgränsats till Umeå kommun.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Kommunallagen.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Förordningen om skydd mot olyckor (SFS 2003:789).
- Umeå kommuns handlingsprogram och övriga styrdokument inom granskningsområdet.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och genomgång av relevanta dokument.

Följande har intervjuats:

- Nämndens ordförande.
- Brandchef.
- Enhetschef räddningstjänst.
- Enhetschef olycksförebyggande.
- Chef för drift- och underhåll.
- Ekonom/controller.
- Personalledare
- Representant för personalen –facklig representant.

Exempel på dokument som har granskats är:

- Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet 2015-2018.
- Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och handlingsprogram för räddningstjänst 2015-2018.
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019–2022.
- Nämndens reglemente.
- Riskanalys.
- Uppdragsplan, styrkort och budget.
- Verksamhetsplan.
- Aktivitetsplaner.
- Delårsrapporter och övrig relevant uppföljning.

2.5.1 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3 Lagstiftning

3.1 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

I LSO regleras den kommunala räddningstjänstverksamheten. Av lagen följer en beskrivning av vilka skyldigheter en kommun har gällande förebyggande verksamhet, räddningstjänst, efterföljande åtgärder, organisation och ledning.

I 1 kap. 1 § LSO anges det nationella målet *”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”*. Enligt 1 kap. 3 § ska räddningstjänsten *”planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt”*. I LSO har den enskildes ansvar tydliggjorts vad avser brandskyddet, samt att kommunen har en tillsynsfunktion. Räddningstjänsten har enligt LSO ansvar för att informera fastighetsägare och verksamhetsansvariga; Enligt 3 kap. 2 § *skall en kommun genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag”*. Det framgår också av lagen att det olycksförebyggande arbetet ska prioriteras samt kommunens ansvar att utreda olycksorsaker och att utvärdera räddningsinsatser.

En kommun ska enligt LSO se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Kommunen ska upprätta handlingsprogram för skydd mot olyckor avseende räddningstjänst och olycksförebyggande verksamhet. Handlingsprogrammen ska antas varje ny mandatperiod. I programmen ska redovisas kommunens mål för verksamheten, de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningssatser och uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda. I program för förebyggande verksamhet ska dessutom anges hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras. Av handlingsprogram för räddningstjänst ska det även framgå vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa för att genomföra räddningsinsatser samt uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten.

Enligt lagen ska kommunen ha en räddningschef med ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen fyller även funktionen som räddningsledare förutsatt att ansvaret inte har delegerats vidare. En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet ska redovisas i skriftlig form.

3.2 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Det anges i förordningen att de handlingsprogram som avses i lag (2003:778) om skydd mot olyckor ska innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda. En kommuns handlingsprogram ska tillställas länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt de kommuner och andra med vilka samverkan inom förebyggande arbetet eller räddningstjänst kan bli aktuell.

3.3 Övrig lagstiftning

Umeåregionens brand- och räddningsnämnd ansvarar i tillämpliga delar för kommunens uppgifter enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. I nämndens uppdrag ingår även att svara för kommunens uppgifter enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

4 Kommunens styrdokument

4.1 Avtal om samverkan i gemensam brand- och räddningsnämnd

Robertsfors, Umeå och Vindelns kommuner har kommit överens om att från och med den 1 januari 2018 inrätta en gemensam nämnd, kallad Umeåregionens brand- och räddningsnämnd (UBRN), för verksamheten inom räddningstjänst. I avtalet regleras vilka uppgifter som nämnden ansvarar för.

Styrning, planering och budget för den gemensamma nämnden upprättas av Umeå kommun enligt kommunens styrmodell och efter samråd med övriga samverkande kommuner.

I övrigt regleras i avtalet bl.a. formerna kring budget och samråd, insyn, resultatreglering, personal, pensioner, investeringar och fastigheter, fördelning av kostnader, uppsägning och avveckling av nämnden

4.2 Umeåregionens brand- och räddningsnämnds reglemente

Kommunfullmäktige i Umeå kommun fastställde för sin del den 20 oktober 2017 reglementet för Umeåregionens brand- och räddningsnämnd.

Av reglementet framgår att nämnden ansvarar för:

- Förebyggande och räddningsverksamheten i kommunerna i enlighet med vad som åvilar var och en av kommunerna inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).
- Kommunernas tillsyn och prövning av tillstånd enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Nämnden har också att i tillämpliga delar ansvara för kommunernas uppgifter enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

I uppgiften ingår dessutom att nämnden inom sitt kompetensområde i kommunerna ska stödja andra nämnders arbete inom främst:

- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH),
- Plan- och bygglagen (2010:900), samt
- i frågor som kommunerna i övrigt efterfrågar.

Inom ramen för sitt uppdrag ska nämnden verka för att skapa trygghet i samhället.

4.3 Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet, 2015-2018

Fullmäktige fastställde programmet den 17 juni 2015 som var en revidering av det tidigare programmet för säkerhet och trygghet (2013-2015) med delprogram för förebyggande brand 2015-2018 och delprogram för räddningstjänst 2015-2018. I huvudsak gjordes vissa redaktionella förändringar i förhållande till föregående program. Ett nytt program skulle ha antagits av fullmäktige senast årsskiftet 2018/2019. Med anledning av resursbrist inom brandförsvaret p.g.a. av vakanser och föräldraledighet har arbetet med att utvärdera programmet och att ta fram ett förslag försenats. Ett förslag förväntas bli förelagt fullmäktige efter årsskiftet 2019/2020.

Syftet med programmet är att i ett och samma dokument sammanfoga säkerhets- och trygghetsarbetet utifrån de för området relevanta lagstiftningarnas krav, beskriva vad kommunen avser med säkerhet och trygghet, ange inriktning och mål samt beskriva hur kommunen avser att arbeta med frågorna utifrån de olika roller som kommunen har. Programmet för säkerhet och trygghet är ett ramprogram och utgör tillsammans med underställda delprogram och riktlinjer det handlingsprogram som kommunen är skyldig att upprätta enligt LSO samt uppfyller skyldigheter enligt LEH.

I programmet redovisas de nationella målen, kommunens övergripande mål samt de prioriterade mål som kommunen valt att arbeta med under perioden 2015-2018. Umeå kommun ska, enligt det övergripande målet, vara en säker och trygg kommun att bo, verka och vistas i så att den enskilde kan känna trygghet för sitt liv och sin hälsa samt egendom och miljö. Vidare ska de som bor, verkar och vistas i kommunen ha förmåga att förebygga och/eller begränsa konsekvenserna av oönskade händelser för människor, egendom och miljö. De prioriterade målen är 12 till antalet och innefattar målen för delprogrammen (handlingsprogrammen) räddningstjänstverksamhet och förebyggande brand.

Kommunfullmäktige ska följa upp kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete och dess effekter genom att tillställas årlig rapport från kommunstyrelsen. Tekniska nämnden¹ ska årligen rapportera till kommunstyrelsen om hur kommunens samlade säkerhets- och trygghetsarbete utvecklats samt vilka effekter som uppnåtts. Rapporteringen ska innehålla en utvärdering och förslag till åtgärder utifrån vad som framkommit vid uppföljningen av säkerhets- och trygghetsarbetet. Brandförsvar och säkerhet² ska i sin tur tillställa Tekniska nämnden en samlad årsrapport från som underlag för utvärderingen.

Brandförsvar och säkerhet har uppdraget att samordna, stödja, följa upp och utveckla kommunens säkerhets- och trygghetsarbete och ska aktivt delta och bidra med sina specialkompetenser. I programmet för säkerhet och trygghet finns 15 uppdrag riktade till brandchefen bl.a. sammanställa en kommunövergripande riskanalys, stödja kommunens verksamheter med utbildning och övning, samordna kommunens riktlinjer för riskanalyser, m.fl.

En process för systematisk säkerhets- och trygghetsarbete beskrivs i programmet som förväntas bli använd av verksamheter och bolag i kommunen. Det är dock inte känt i vilken utsträckning som processen tillämpas i kommunens verksamheter.

I programmets bilaga 1 redovisas, "Sammanställd riskbild", vars syfte är att visa på bakgrunden till programmets prioriterade mål. Enligt bilaga 1 är det verksamheternas och bolagens ansvar att utifrån sina respektive perspektiv göra fördjupade analyser. En iakttagelse när det gäller den sammanställda riskbilden är att det statistiska underlaget till vissa risker som beskrivs inte är helt aktuellt. Det saknas t.ex. statistiska uppgifter efter 2010.

4.4 Delprogram förebyggande brand

Kommunen är skyldig att upprätta handlingsprogram för den förebyggande verksamheten enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, vilket i Umeå kommun motsvaras av delprogram förebyggande brand.

Avsikten med det förebyggande arbetet som det anges i delprogrammet är att uppnå en god säkerhets- och skydds nivå i kommunen. I delprogrammet redovisas de prioriterade

¹ Umeå kommuns organisation har förändrats. Vi har dock valt att använda de begrepp som faktiskt står i programmet för säkerhet och trygghet.

² Numera motsvaras Brandförsvar och säkerhet av Umeåregionens brandförsvar.

målen från kommunens program för säkerhet och trygghet som berör den förebyggande verksamheten.

- Antalet bränder ska minimeras generellt med särskilt fokus på följande områden:
 - Bostadsbränder.
 - Anlagda bränder.
 - Verksamhetsanpassat brandskydd.
- Antalet druckningsolyckor i allmänna vatten ska minimeras.
- Det systematiska säkerhets- och trygghetsarbetet i publika miljöer och vid evenemang ska förbättras.
- Kommunen ska verka för att den enskilde ska kunna påbörja en första skadebegränsande åtgärd inom 2 minuter från det att en olycka upptäcks.
- Kommunen ska ha god kunskap om risker och sårbarhet som kan påverka kommunens egen verksamhet.
- Kommunen ska ha planering för hur risker och sårbarhet ska reduceras eller tas bort.

För att strukturera arbetet med att utarbeta detaljerade målsättningar och angreppssätt för det fortsatta arbetet har, enligt nedanstående punkter, ett antal miljöer med gemensamma förutsättningar identifierats. Utgångspunkten har varit att utgå från den enskilde individens perspektiv avseende vilken möjlighet denne har att påverka säkerhetsmiljön omkring sig.

- Hemmiljö.
- Arbetsmiljö.
- Publik- och vårdmiljö.
- Geografisk miljö.
- Särskilda riskmiljöer.

För respektive miljö framgår mål/tillstånd, resultatmått/indikatorer och aktiviteter som ska utföras. För de fem områdena finns i delprogrammet 20 mål/tillstånd, 19 resultatmått/indikatorer och 26 ”uppdrag/aktiviteter”.

När det gäller organisation och planering anges i delprogrammet ett antal uppgifter/verksamheter som ingår i det förebyggande uppdraget:

- Samhällsplanering.
- Tillsyn.
- Tillståndshantering och tillsyn enligt Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.
- Rådgivning och Information.
- Eldstadstillsyn.
- Utbildning.
- Olycksutredning.

De tillstånd och inriktningar som fastställts i handlingsprogrammet ska brytas ner i Brandförsvar och säkerhets årliga verksamhetsplaner som på ett mer detaljerat sätt anger målsättningar som ska uppnås och vilka aktiviteter som ska genomföras under året.

Utvärdering av delprogrammet kommer att ske som en del av utvärderingen av Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet som genomförs vart fjärde år. Årlig avstämning görs via den ordinarie verksamhetsuppföljningen och en sammanfattning förs in i en kommunövergripande årsrapport (och redovisas för tekniska nämnden).

4.5 Delprogram räddningstjänstverksamhet

Delprogram räddningstjänstverksamhet är Umeå kommuns handlingsprogram för räddningstjänst enligt LSO tillsammans med (Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet).

Räddningstjänstverksamhetens huvudsakliga syfte är att hantera olyckor och andra händelser som fordrar akuta insatser för att lindra konsekvenserna av de oönskade händelserna. Delprogrammet innehåller följande prioriterade mål från programmet för säkerhet och trygghet:

- Kommunen ska ha en god förmåga, i termer av snabbhet, insatsförmåga och uthållighet, att utföra räddningsinsatser. Förmågan ska planeras utifrån den enskildes hjälpbehov.
 - **Snabbhet** - För att kunna påbörja räddningsinsatser så snabbt som möjligt ska räddningstjänstverksamheten strategiskt planeras utifrån kommunens riskbild och genomföras så att insatstiden begränsas.
 - **Insatsförmåga** - Räddningstjänstverksamheten ska vara ändamålsenlig där resurser, planering och genomförande motsvarar den riskbild som råder inom kommunen samt präglas av effektivitet.
 - **Uthållighet** - Räddningstjänstverksamheten ska ha sådan uthållighet att en olycksplats aldrig lämnas förrän den enskilde själv kan hantera situationen.
- Antalet allvarligt skadade och döda i vägtrafiken ska minska.
- Antalet drunkningsolyckor i allmänna vatten ska minimeras.

Huvudavsnittet i delprogrammet innehåller en beskrivning av räddningstjänstens förmåga. Förmågan planeras utifrån kommunens riskbild, den målsättning som angivits för räddningstjänstverksamheten samt en förutbestämd miniminivå av resurser. I Umeå kommun finns sex räddningsstyrkor, varav en heltidsstyrka och 5 styrkor bemannade med räddningstjänstpersonal i beredskap (RIB); Holmsund, Sävar, Hörnefors, Botsmark och Tavel-sjö. Därutöver finns brandvårn; Holmön och Norrbyskär. Var och en av de sex styrkorna har förmåga att genomföra en räddningsinsats åt gången. Varje styrkas förmåga att genomföra räddningstjänstinsatser är relaterad till de risker som finns inom respektive styrkas insatsområde.

I den beskrivningen av förmågan redovisas insatstider³, ledning⁴ och respektive räddningsstyrkas insatsförmåga. Beträffande insatstider så är de indelade i tre intervall inom; 10 minuter, 20 minuter och 30 minuter. Räddningsstyrkorna når större delen av kommunens geografiska område inom 30 minuter och större delen av hushållen inom 10 minuter. I bilaga redovisas i en kartbild per station hur stor yta som nås inom 10 minuter och 20 minuter. Det framgår också av programmet för vilka skadetyper som verksamheten ska planeras för att insatstiden inte ska överstiga 10 respektive 20 minuter. För respektive styrka anges vilka olyckskategorier som den har förmåga att genomföra insatser, livräddande åtgärder och skadebegränsning.

Under avsnittet om uthållighet redovisas förutsättningar för att kunna hantera stora eller komplicerade olyckor. Där framgår också vilka avtal om förstärkningsresurser som räddningstjänsten har med andra kommuner.

³ Med insatstid avses tiden från det att larm inkommit till räddningstjänsten och till dess att räddningsarbetet har påbörjats.

⁴ Ledningsorganisationen (befälsstrukturen) har efter analys förändrats fr.o.m. december 2018.

Utvärdering av delprogrammet kommer att ske som en del av utvärderingen av Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet som görs vart fjärde år. Årlig avstämning görs via den ordinarie verksamhetsuppföljningen och en sammanfattning förs in i en kommunövergripande årsrapport (och redovisas för tekniska nämnden).

I delprogrammet framgår att avsnitten om snabbhet, ledning, insatsförmåga och uthållighet att det i räddningstjänstens aktivitetsplan upprättas relevanta resultatmått för att utvärdera respektive målområde.

4.6 Kommunfullmäktiges mål enligt planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019 och plan 2020-2022

Kommunfullmäktige har fastställt tre långsiktiga mål som gäller för alla nämnder:

1. Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.
2. Vi ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv.
3. För att klara kompetensförsörjningen ska de möjligheter som den digitala transformationen innebär vara förstahandsalternativet för Umeå kommuns verksamhetsutveckling.

För personalpolitiken anges övergripande visioner som gäller samtliga nämnder:

- Vi ska ha attraktiva och hälsofrämjande arbetsplatser.
- Vi ska ha ett närvarande ledarskap som skapar förutsättningar för goda resultat.
- Vi ska ha engagerade medarbetare med rätt kompetens.
- Vi ska ha heltid och tillsvidareanställning som norm.

4.7 Bedömning

Umeå kommun har valt, förutom de enligt LSO obligatoriska handlingsprogrammen för räddningstjänst och förebyggande verksamhet, att fastställa ett kommunövergripande program för säkerhet och trygghet 2015-2018. De lagstyrda handlingsprogrammen fungerar som delprogram till det övergripande ramprogrammet.

Enligt vad som framgår av program för säkerhet och trygghet skulle ett nytt program senast ha antagits vid årsskiftet 2018/2019. Något nytt förslag på ett program för säkerhet och trygghet inklusive handlingsprogram enligt LSO har dock inte förelagts fullmäktige. En anledning till fördröjningen har varit resursbrist inom brandförsvaret beroende på vakanser och föräldraledighet. För närvarande pågår en utvärdering av program och handlingsprogram samtidigt med beredningen av ett reviderat/förnyat förslag till program och delprogram. Det har inte framkommit i granskningen att fullmäktige har beslutat om en förlängd giltighet i avvaktan på att ett nytt program inklusive handlingsprogram beslutas. Sannolikt kommer kommunfullmäktige att presenteras förslag på program och delprogram i början av 2020. I praktiken betraktas både programmet och handlingsprogrammen (2015-2018) som fortsatt gällande i avvaktan på beslut om nytt program och delprogram. En brist i ett styrperspektiv är att ett nytt program och nya handlingsprogram först fr.o.m. 2021 kan få genomslag i verksamheten.

Vår bedömning är att det i hög grad är angeläget, framförallt utifrån räddningstjänstens perspektiv, att det finns aktuella och ändamålsenliga handlingsprogram enligt LSO. En iakttagelse när det gäller de nuvarande programmen är att de refererar till den tidigare or-

ganisationen i Umeå kommun innan den gemensamma nämnden infördes. Enligt vår uppfattning är det också väsentligt att ambitionsnivåer i form av mål baseras på aktuella riskanalyser.

Bedömningen av handlingsprogrammen för förebyggande och räddningstjänst är att de i huvudsak svarar mot de innehållsmässiga krav som ställs enligt LSO. Av handlingsprogrammen framgår mål, risker för olyckor som kan leda till räddningsinsats, uppgifter om samverkan, vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa för att genomföra räddningsinsatser, uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten och hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

I handlingsprogrammet förebyggande brand redovisas fem miljöer inklusive särskilda riskmiljöer. För var och en av dessa miljöer har mål/tillstånd, resultatmätt/indikatorer och uppdrag (i form av aktiviteter som ska vidtas) formulerats. Sammantaget framgår 20 mål och 26 uppdrag och 19 mått/indikatorer. Handlingsprogrammet innehåller i detta avseende ett stort antal styr signaler som dessutom i vissa delar har en hög detaljeringsgrad vad gäller uppdrag/aktiviteter. Samtidigt anger handlingsprogrammet att mål/tillstånd som har formulerats är av inriktningskaraktär vilket indikerar att de bör brytas ned i effektmål eller som handlingsprogrammet uttrycker i att brandförsvarets i årliga verksamhetsplaner (i praktiken aktivitetsplaner) som på ett mer detaljerat sätt anger målsättningar och aktiviteter. Vi har uppfattat att detta gäller i första hand för de områden i som anges under rubriken Organisation/planering: samhällsplanering, tillsyn, tillståndshantering och tillsyn enligt LBE, rådgivning och information, eldstadstillsyn, utbildning och olycksutredning. Ett problem i ett styrperspektiv är att handlingsprogrammet också, enligt ovan, ger direkta uppdrag i form av aktiviteter som ska utföras. Hur uppdraget ska genomföras kommer då att styras både på övergripande nivå och operativt på enhetsnivå. För att möjliggöra en ändamålsenlig och effektiv styrkedja är det vår bedömning lämpligt att i handlingsprogrammet lägga fast inriktning och övergripande ambitionsnivåer i form av effektmål. Handlingsprogrammen är sedan tillsammans med resursfördelningen i budget utgångspunkten för hur efterföljande styr- och planeringsnivåer ska genomföra verksamheten för att uppnå målen.

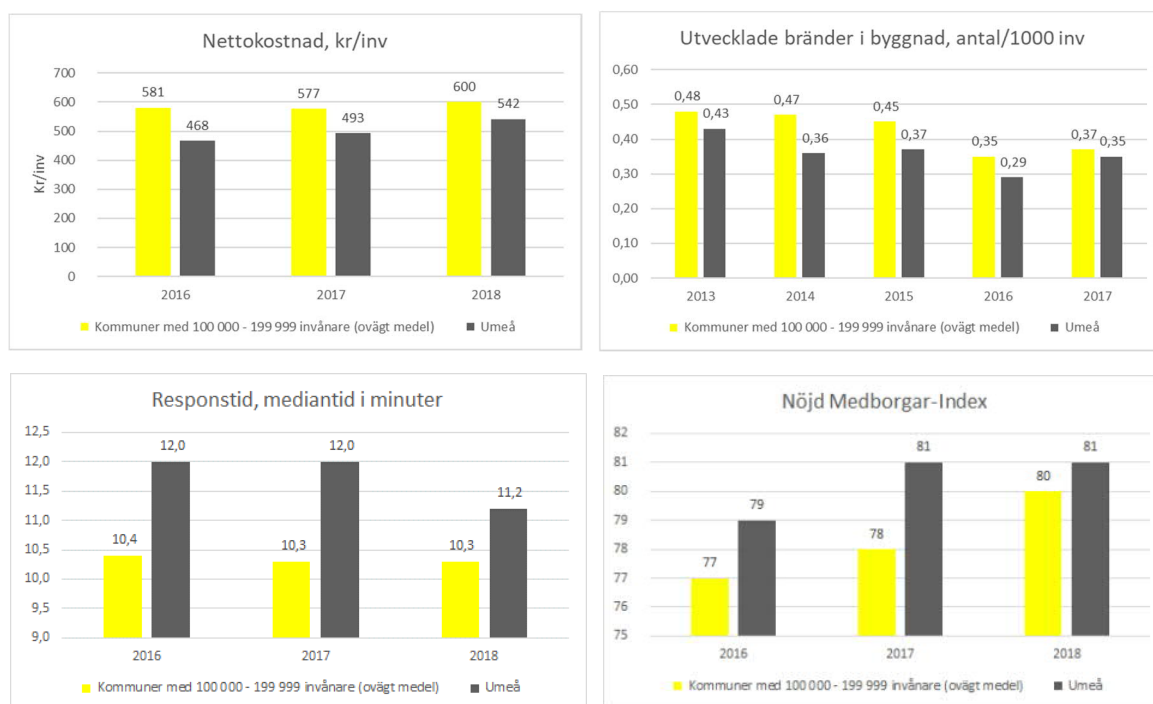
Till skillnad från handlingsprogrammet förebyggande brand så anger handlingsprogrammet räddningstjänst i huvudsak ambitioner och inriktningsmål. Det förutsätts också att brandförsvaret i den årliga aktivitetsplanen bryter ned och följer upp kommunfullmäktiges mål för räddningstjänstverksamheten.

Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet utgår ifrån att brandförsvaret rapporterar till tekniska nämnden som rapporterar till kommunstyrelsen som slutligen rapporterar till kommunfullmäktige. En brist som har noterats när det gäller uppföljningen av det samlade säkerhets- och trygghetsarbetet och dess effekter är att kommunstyrelsen inte har tillställt kommunfullmäktige en årlig rapport i enlighet med vad som framgår av programmet för säkerhet och trygghet. Överhuvudtaget har inte rapporteringskedjan för uppföljning av kommunens säkerhets- och trygghetsarbete tillämpats i enlighet med programmet. Konsekvensen av detta är att styrningen av genomförandet av programmet och handlingsprogrammen blir otillräcklig med risk för att måluppfyllelsen påverkas negativt. I grunden är det positivt att det i programmet t.ex. har tydliggjorts hur uppföljningen av säkerhets- och trygghetsarbetet ska gå till, redovisat processen för systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete och klarlagt att verksamheterna inom sina respektive ansvarsområden ska göra för fördjupade analyser. Om det sedan inte säkerställs ett faktiskt agerande i enlighet med anvisningarna är styrningen av programmets genomförande otillräcklig. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har haft en tillräcklig uppsikt över genomförandet av programmet för säkerhet och trygghet.

Förutom den inriktning och mål för verksamheten som förmedlas av program och handlingsprogram så finns mål i Umeå kommuns planeringsförutsättningar som berör samtliga nämnder. I första hand gäller det långsiktiga mål och övergripande vision avseende personalpolitiken. Inga särskilda uppdrag riktas till UBRN i planeringsförutsättningarna 2019.

5 Brandförsvaret i Umeåregionen - Jämförelse

För att få en övergripande bild av brandförsvarets verksamhet i förhållande till andra kommuner har uppgifter hämtats från Kommun och landstingsdatabasen (Kolada) för en jämförelse utifrån några nyckeltal. Som jämförelsegrupp har kommuner med 100 000-199 999 använts.

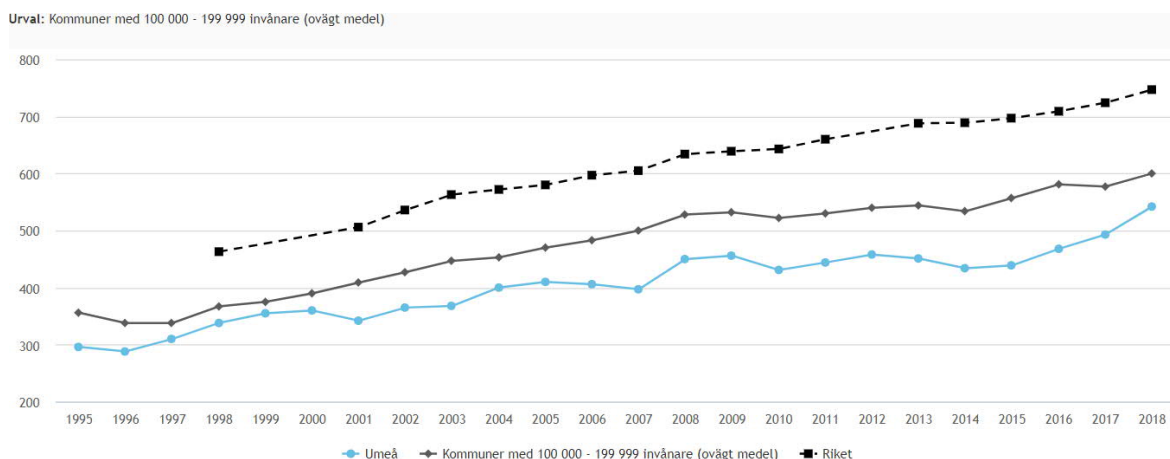


Det framgår av jämförelsen att Umeå kommun har lägre nettokostnader per invånare, en lägre andel utvecklade bränder i byggnad, en längre responstid samt en något högre andel nöjda medborgare.

Nettokostnaderna per invånare 2018 för räddningstjänst i Umeå var 542 kr/invånare jämfört med genomsnittet⁵ på 600 kr/invånare för kommuner 100 000 – 199 999 invånare och 747 kr/invånare för riket. Om nettokostnader jämförs över en längre period (1995-2018) så visar det sig att Umeås nettokostnader per invånare under hela perioden legat under jämförelsegruppens och betydligt under riksgenomsnittet (se figur 1). De senaste två åren, 2017 och 2018, har nettokostnaderna ökat något snabbare än för jämförelsegruppen.

⁵ Övägt genomsnitt.

Figur 1 – Nettokostnad räddningstjänst, kr/invånare



Exempel på statistik över brandförsvarets insatser framgår av bilaga 1.

6 Nämndens styrning

6.1 Kvalitetsdeklaration

Umeåregionens brand- och räddningsnämnd fastställde kvalitetsdeklarationen den 8 november 2018 som gäller för Umeå, Robertsfors och Vindeln. Enligt kvalitetsdeklarationen utlovas:

- Ge kommunens medborgare viktig information om brandskydd, första åtgärder vid olyckor och beredskap för kriser och extraordinära händelser.
- Erbjudna anpassad utbildning i brandskydd, första hjälpen och säkerhet.
- Följa upp och kontrollera att verksamheter, företag, organisationer och enskilda tar ansvar för sitt eget brandskydd. Detta gör vi genom en effektiv tillsynsverksamhet och rådgivning.
- Förbereda insatser så att vi alltid är redo att möta alla typer av olyckor inom ramen för kommunens riskbild.

6.2 Uppdragsplan 2019

Nämnden beslutar om en årlig uppdagsplan med styrkort. Av uppdagsplan 2019 framgår nämndens uppdrag i ansvarstermer i förhållande till tillämplig lagstiftning och mål i olika perspektiv. Under rubriken "Kommunfullmäktiges uppdrag till nämnderna i Umeå" beskrivs i fyra perspektiv; yttre och inre kvalitet, produktivitet och ekonomi.

I perspektivet yttre kvalitet redovisas fullmäktiges långsiktiga mål (2019) följt av de två nämndmålen; medborgarfokus och säker och väl fungerande infrastruktur samt tre prioriterade aktiviteter. Under respektive mål finns en förklarande text.

I styrkortet till uppdagsplanen finns fem resultatmått/aktiviteter i förhållande fullmäktiges långsiktiga mål 1 enligt ovan och de två nämndmålen.

1. Nöjdhet med räddningstjänst.
2. Professionell myndighetsutövning brandskydd.
3. Responstid för räddningstjänst.
4. Beredskapsgrad deltid.

5. Antal personer som utbildats av kommunen i att förebygga och hantera bränder per 1 000 invånare.

För respektive resultatmätt redovisas i förekommande fall tidigare mätning (2016-2018) och målvärde 2019. Resultatmätt 3 och 5 redovisas per kommun.

Perspektivet inre kvalitet tar sin utgångspunkt från kommunfullmäktiges övergripande visioner inom området personalpolitik. Nämnden har angett två mål, alla tillsvidareanställda ska ha rätt till att arbeta heltid och riktvärdet för antalet medarbetare per chef skall vara 30. Inom perspektivet finns också fyra prioriterade aktiviteter.

I styrkortet redovisas i förhållande till kommunfullmäktiges vision och nämndens mål sju resultatmätt/aktiviteter:

1. Andelen långtidsfriska.
2. Sjukfrånvaro i procent.
3. Genomförda medarbetarsamtal.
4. Antal medarbetare/chef.
5. Andel kvinnor (procent) som arbetar som brandpersonal i utryckningstjänst.
6. Andel tillsvidareanställda, Umeåregionen.
7. Andel heltidsanställda.

För respektive resultatmätt redovisas i förekommande fall tidigare mätning (2016-2018) och målvärde 2019 utom för andel tillsvidareanställda och heltidsanställda. Resultatmätt 5 redovisas per kommun.

I perspektivet produktivitet finns ett nämndmål; ny teknik ska användas för att öka produktiviteten och en prioriterad aktivitet.

Perspektivet ekonomi saknar mål och prioriterade aktiviteter.

En iakttagelse är att nämnden beslutade vid sammanträde den 22 maj 2019 att i uppdragsplan 2020 bryta ned kommunens övergripande mål och komplettera med nämndmål. Nämnden har under hösten bedrivit ett arbete för att bryta ner Umeå kommun mål i nämndmål och uppdrag och nyckeltal i styrkortet.

6.2.1 Budget

I uppdragsplan 2019 anges att den ekonomiska nettokostnadsramen för driften är 58,4 mnkr och att investeringsram utgör 20 mnkr. Något annat beslut t.ex. budget fördelat per verksamhet tas inte av nämnden.

I brandförsvarets internbudget fördelas budgeten till respektive enhetschef. Inom räddningstjänstverksamheten är budgeten fördelad per station och för station 10 (centrala Umeå) är personalbudgeten fördelad per skiftlag.

En iakttagelse är att samtliga kostnader för brandförsvaret inte budgeteras och redovisas inom nämndens ansvarsområde. Lokal-, städ- och IT-kostnader ligger under tekniska nämnden och kapitaltjänstkostnader under kommunstyrelsen. I samband med bokslut fördelas dessa kostnader inte ut. Inför att uppgifter ska lämnas till räkenskapssammandraget görs en fördelning av dessa kostnader men även av andra gemensamma kostnader. Förhållandet är en konsekvens av att den interna köp-/säljmodellen utvecklades i Umeå kommun 2016.

6.2.2 Bedömning

Ett syfte med kvalitetsdeklarationer är att tydliggöra vad medborgaren har rätt att förvänta sig av verksamheten. Nämndens kvalitetsdeklaration sammanfattar i stort vad som ingår i nämndens ansvar men vänder sig inte direkt till vad den enskilde kan förvänta sig av brandförsvaret.

Uppdragsplanen innehåller fem nämndmål. Två av nämndmålen, "medborgarfokus" och "säker och väl fungerande infrastruktur" uppfattar vi som relaterade till fullmäktiges långsiktiga mål. Målen i sig är av inriktningskaraktär och har i sig ingen tydlig koppling vare sig till handlingsprogrammen eller till fullmäktiges långsiktiga mål. I den förklarande texten under medborgarfokus beskrivs att synpunkterna från medborgarna ska tas tillvara och vara styrande för frågor som är relevanta för strategisk inriktning och förmåga att nå de strategiska målen. I samband därmed ska särskilt beaktas förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv. Det framgår inte hur synpunkterna ska samlas in, registreras och analyseras. Till målet om infrastruktur anges att kontinuerligt utvärdera situationen i kommunerna och planera att ha en tillfredställande insatsförmåga och en effektivt bedriven tillsynsverksamhet. Målen tillsammans med den beskrivande texten visar på ett visst samband med KF:s långsiktiga mål. En räddningstjänst som löser sin kärnuppgift på ett effektivt sätt bidrar till medborgarnas upplevelse av trygghet som i sin tur är en dimension i social hållbarhet. Däremot saknas nämndmål i förhållande till kommunfullmäktiges jämställdhetsmål (Långsiktigt mål 1.1.2, 2019)

När det gäller resultatmått för KF:s långsiktiga mål har tre av måtten ett samband med de för brandförsvaret centrala målen att förebygga olyckor och skyndsamt kunna genomföra skadeavhjälpanse insatser. Måtten speglar också faktorer som har betydelse för medborgarnas upplevelse av trygghet och kan därför anses ha ett samband med ett av fullmäktiges långsiktiga "hållbarhetsmål". Resultatmått i förhållande till de två övriga långsiktiga målen saknas dock. Enligt vår uppfattning finns det tveksamheter när det gäller resultatmåttet professionell myndighetsutövning brandskydd. Vi har inte noterat att Sveriges kommuner och landsting har publicerat något mätresultat sedan 2014 för Umeå kommun. Frågan är om det då är relevant att använda resultatmåttet. Sammantaget omfattar inte resultatmåtten alla relevanta aspekter i det förebyggande och olycksavhjälpanse uppdraget. Förutsättningen för att kunna bedöma om verksamheten lever upp till de kvalitetskrav som ställs i lagstiftningen är att relevanta mål och resultatmått fastställs och följs upp.

Vår bedömning är att nämndens uppdragsplan 2019 inte fångar de centrala målen för räddningstjänsten som de uttrycks i lagstiftning och i handlingsprogram (prioriterade mål) Ytterst syftar uppgiften för brandförsvaret på att begränsa förekomsten av olyckor och att reducera effekten av realiserade olyckor. Brandförsvaret ska m.a.o. förebygga olyckor och stärka enskildas och organisationers förmåga att förebygga och agera samt att vara förberedd att kunna ingripa snabbt och effektivt vid olyckor som inte kan hanteras av andra. Med utgångspunkt från den beslutade uppdragsplanen är det svårt att se att nämnden ska kunna utöva en tillräcklig styrning. Den helt avgörande merparten av styrsignaler som riktas till verksamheten kommer från den lagstiftning som nämnden har till uppgift att svara för och som utifrån kommunens riskbild kanaliseras via prioriterade mål m.m. i handlingsprogram brandförsvaret.

Nämndmålen i perspektivet inre kvalitet redovisas i förhållande till KF:s personalpolitiska visioner. Det ena nämndmålet anger ett tillstånd d.v.s. att alla tillsvidareanställda ska ha rätt att arbeta heltid och den andra nämndmålet anger vad riktvärdet ska vara för antalet medarbetare per chef. Det senare är enligt vår bedömning inte ett mål i sig utan snare en riktlinje. Uppdragsplanens styrkort 2019 innehåller resultatmått för att mäta uppfyllelsen av

kommunfullmäktiges personalpolitiska visioner. Bedömningen är att resultatmått för den inre kvaliteten i huvudsak är relevanta.

För perspektivet ekonomi eller god ekonomisk hushållning har vaken mål eller resultatmål fastställts. När det gäller perspektivet produktivitet har nämndmålet "ny teknik ska användas för att öka produktiviteten" formulerats. Något mått kopplat till produktiviteten har inte redovisats i uppdragsplanen. Att mäta eller bedöma effektivitet och produktivitet i räddningstjänstverksamhet inklusive den förebyggande verksamheten är en grannliga uppgift. Effektivitet enligt en övergripande definition är en relation mellan nytta och uppoffring (kostnader). Något exakt mått för att bedöma effektiviteten inom räddningstjänst är knappast möjligt att ta fram. I praktiken handlar om att kunna göra bedömningar av uppnådd kvalitet i förhållande till resursanvändningen. Nyttan av räddningstjänstverksamhet påverkas av i vilken grad verksamheten gör rätt saker på rätt sätt. För att styrningen ska kunna bli balanserad behöver dock mått på resursanvändningen formuleras, följas upp och jämföras med relevanta jämförelsekommuner.

Nämnden beslutar egentligen inte om en budget för brandförsvaret utan uppdragsplanen innehåller en redovisning av den nettoram som fullmäktige har anvisat nämnden. En fråga som bör övervägas är om nämnden ska besluta om en budget där nettoramen har fördelats på de olika verksamheter som ingår i nämndens ansvarsområde.

Enligt vår uppfattning ska driftbudgeten för en verksamhet omfatta samtliga kostnader, d.v.s. både direkta och indirekta, som verksamheten förväntas ha kommande år. Av redovisningen ska sedan den totala resursanvändningen för att tillhandhålla tjänsten framgå. Nuvarande ekonomimodell i kommunen lever inte upp till det kravet.

Ett konstaterande är att uppdragsplanen saknar mål och mått inom miljöområdet.

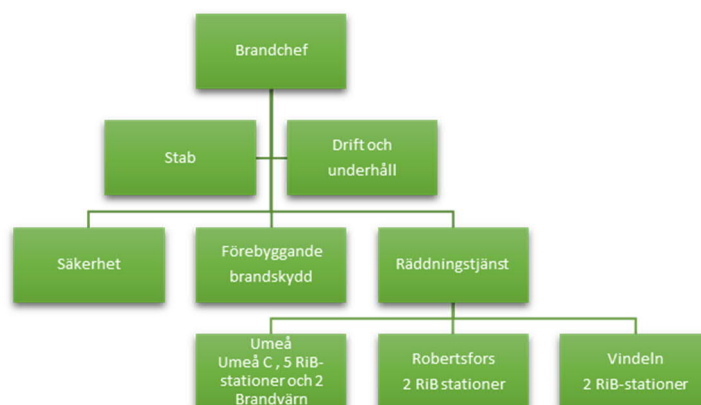
En reflektion är att brandförsvaret har en egen nämnd sedan 2018 och nuvarande ledamöter i nämnden är nya fr.o.m. 2019. Tidigare då brandförsvaret var en verksamhet under tekniska nämnden förefaller styrningen av verksamheten inte har varit i fokus för tekniska nämnden. Av den anledningen finns det ett stort behov av att utveckla förutsättningarna för styrningen. Det är därför positivt att konstatera att nämnden tagit initiativ till att utveckla uppdragsplanen och genomfört ett arbete under hösten för att utveckla, nämndmål och indikatorer.

7 Brandförsvarets organisation

7.1 Organisationsstruktur

I brandförsvarets organisation finns under brandchefen fem enheter under ledning av var sin enhetschef. Följande enheter ingår; säkerhet, förebyggande brandskydd och räddningstjänst samt drift och underhåll och brandchefens stab. Driftenheten har uppdrag att bl.a. svara för drift och underhåll av räddningstjänstens fordon och material. I staben ingår personal för administration, kommunikation och HR-stöd.

Figur 2 - Brandförsvarets organisation



Förutom respektive chef har enheten för säkerhet 3 handläggare och enheten för förebyggande brandskydd 4 handläggare. Tidigare har enheten för förebyggande haft vakanser men sedan en tid tillbaka är samtliga tjänster besatta.

Vid årsskiftet 2018/2019 hade brandförsvaret (exklusive RiB) 72 heltidsanställda varav en visstidsanställd. Samtidigt fanns ca 180 räddningstjänstpersonal i beredskap anställda.

I slutet av 2018 genomfördes en förändring av ledningsorganisationen för räddningsinsatser.

Nämndens presidium och brandchefen har identifierat att nämndadministrationen behöver utvecklas och stärkas. Diskussioner förs med den centrala administrationen i kommunen om vad som behöver stärkas och hur det ska lösas.

Av intervjuer framgår att ansvar och roller uppfattas som tydliga i organisationen.

7.2 Samverkan

Brandförsvaret i Umeåregionen har avtal med Nordmaling, Skellefteå och Vännäs om att närmaste räddningsstyrka alltid larmas oavsett i vilken kommun som en olycka sker. Avtal finns också med Bjurholm, Nordmaling och Vännäs om gemensamma resurser gällande farliga ämnen, höghöjdsräddning och beskjutning av gasflaskor. Andra avtal som finns är med Region Västerbotten om IVPA, åtgärder i Umeå vid vissa sjukdomstillstånd och om uppsamlingsplats för många skadade.

Umeå, Robertsfors och Vindeln anslöt sig i december 2018 till den samverkande IB-funktionen (Inre Befäl) som är en ständigt bemannad funktion stationerad på SOS-centralen i Luleå. Inre befäl arbetar med systemledning och ledningsstöd vid räddningsinsatser. Förutom Umeåregionens brandförsvaret omfattar den samverkande IB-funktionen 10 kommuner i Norrbotten.

7.3 Kompetensförsörjning

UBRN fastställde den 20 februari Kompetensförsörjningsplan 2019. Syftet med planen är att översiktligt kartlägga kompetensbehov samt analysera eventuellt avstånd mellan befintlig och önskat kompetensläge. Därefter planeras insatser som kan främja försörjning av kompetens genom exempelvis kompetensutveckling, rekrytering eller avveckling. Planen fastställer inriktningen på arbetet med kompetensförsörjning.

Av planen framgår att brandförsvarets externa personalomsättning år 2018 var 4,1 procent jämfört med 7 procent för Umeå kommun totalt. Brandingenjörer och brandinspektörer är yrkesgrupper med relativt hög personalomsättning där också konkurrensen om dessa yrkesgrupper från privata aktörer är hög. Brandförsvaret upplever sig t.ex. ha begränsade möjligheter att konkurrera med lönen. Enheten för brandskydd har under flera år varit i en situation med obesatta tjänster men har f.n. samtliga tjänster besatta (fem tjänster totalt). Bedömningen är dock att det framöver kommer att vara fortsatta svårigheter att rekrytera brandingenjörer.

När det gäller övriga kompetensområden, exklusive räddningstjänstpersonal i beredskap (RIB-personal), kännetecknas situation av låg personalomsättning och relativt goda möjligheter att rekrytera personal.

Enligt den bedömning som görs i planen finns stora svårigheter att rekrytera RIB-personal till deltidstationerna. Urvalet är litet och personalomsättningen stor. Bedömningen är att det kommer att bli en stor utmaning att framöver bibehålla deltidstyrkor över tid. En åtgärd för att klara av personalförsörjningen är att framöver kunna erbjuda att fler anställda i kommunerna kan ha en bisyssla som RIB. Ett exempel är att försök har gjorts med kombi-tjänster, t.ex. lärare och deltid som räddningstjänstpersonal.

Antalet kvinnor i räddningstjänstenheten och enheten för drift och underhåll är relativt sett få. Däremot är kvinnorna i majoritet inom stab och säkerhetsenheten. Totalt utgör kvinnorna 14 procent av antalet medarbetare exklusive RIB.

En särskild svårighet har funnits att rekrytera personer med utomnordisk bakgrund. Vid årsskiftet 2017/2018 hade 11,3 % av verksamhetens medarbetare utomnordisk bakgrund från i huvudsak från Västeuropa.

För korttidsvikarier är det notabelt att antalet ansökningar till sommarvikariat har minskat drastiskt. En av anledningarna anses vara att möjligheten till fast jobb ligger långt i framtiden bl.a. beroende på den låga personalomsättningen när det gäller utryckningspersonal.

Nämndens kompetensförsörjningsplan baseras på Umeå kommuns övergripande kompetensförsörjningsplan 2016–2019. Den planen integrerar i sin tur de nio strategier som SKL i sin tur lyft fram i sitt arbete med "Sveriges viktigaste jobb". Kompetensförsörjningsplanen redovisar dessa strategier anpassade till brandförsvarets förutsättningar under rubrikerna i kompetensförsörjningsprocessen; attrahera, rekrytera, introducera, behålla/utveckla och avsluta.

För personalen tas årligen fram kompetensutvecklingsplaner. Under hösten i år genomförs i Umeå kommun en nöjd medarbetarundersökning som även omfattar brandförsvaret inklusive RIB-personal. Brandförsvaret har i egen regi genomfört en organisatorisk och social arbetsmiljöenkät.

7.4 Bedömning

Avgörande för om verksamheten kan genomföras på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt är att kompetensförsörjningsbehovet kan säkerställas. De för närvarande största utmaningarna för brandförsvaret inom kompetensförsörjningen gäller brandingenjörer, brandinspektörer och räddningspersonal i beredskap. Dessa personalgrupper kännetecknas av relativt stor personalomsättning och samtidigt av rekryteringssvårigheter. Ytterligare en kritisk grupp som har identifierats är sommarvikarier där allt färre skicka in ansökningar. För heltidspersonal och personal i stab är personalomsättningen låg tillsammans med att goda rekryteringsmöjligheter anses råda.

Andra utmaningar för kompetensförsörjningen är att öka andelen kvinnor och andelen med utomnordisk bakgrund (och då särskilt utanför Västeuropa) i uttryckningsverksamheten

Enligt vår bedömning är det positivt att nämnden beslutat om en kompetensförsörjningsplan som även innehåller strategi och en övergripande kompetensförsörjningsprocess. Det framgår också att åtgärder vidtas i linje med planen för att underlätta rekryteringen av kritiska personalgrupper men också för att öka arbetsplatsens attraktivitet bl.a. genom satsning på ledarskap och hälsobefrämjande åtgärder. För att hantera de kompetensförsörjningsrisker för yrkeskategorier som har identifierats i planen fordras dels en analys av de bakomliggande orsakerna till risken, dels en handlings- eller åtgärdsplan för att möjliggöra rekrytering. Det har inte framgått i granskningen att sådana handlings- eller åtgärdsplaner har tagit fram.

Enligt vår bedömning har det också betydelse för arbetsplatsens attraktivitet att det finns ett styr- och ledningssystem som är transparent och stödjer personalens delaktighet.

8 Umeåregionens brandförsvars styrning

8.1 Verksamhetsplan 2019

I verksamhetsplanen som fastställts av brandchefen beskrivs målen och de satsningar som ska genomföras under 2019. Utgångspunkten för planen är kommunens mål och uppdrag, brandförsvarets värdegrund och syn på medarbetarskap och ledarskap samt gällande budgetförutsättningar.

Verksamhetsplan omfattar hela verksamheten men fokuserar på utvalda områden, som bör utvecklas eller beskrivas särskilt men anger inte vad som ska uppnås eller vad som ska göras. Respektive enhetschef har i uppdrag att upprätta aktivitetsplaner med både mål och aktiviteter som mer i detalj beskriver vad som ska genomföras för att nå uppsatta mål.

I verksamhetsplanen refereras till mål i handlingsprogram och kommunernas mål (kommunfullmäktige i Umeås långsiktiga mål). Utifrån fullmäktiges prioriterade mål har brandchefen beslutat vad brandförsvaret särskilt ska arbeta för, vilka framgår av verksamhetsplanen. Sammanlagt handlar det om sju specifika områden som dels avser prioriterade mål i handlingsplanen, dels KF:s långsiktiga mål, dels uppdragsplanens mål.

Vidare framgår av planen motiv till uppföljning och vilken uppföljning som brandchefen ska rapportera till tekniska nämnden. I huvudsak motsvaras uppföljningen till tekniska nämnden av de resultatmått som ingår i uppdragsplanens styrkort. Till detta har lagts uppföljning av uppförandekoder med fokus på personalens bisysslor och redovisning av hur brandförsvaret har arbetat med kompetensförsörjning. Om verksamhetsplanen i sig ska följas upp och hur i så fall klargörs inte.

Verksamhetsplanen ger också en bild av brandförsvarets värdegrund och synen på medarbetar- och ledarskap.

En iakttagelse är att verksamhetsplanen inte innehåller brandförsvarets budget.

8.2 Aktivitetsplaner

I granskningen har en genomlysning gjorts av aktivitetsplanen för den olycksförebyggande verksamheten. För räddningstjänst saknas en aktivitetsplan 2019.

Aktivitetsplan 2019 för olycksförebyggande verksamhet är godkänd av chef olycksförebyggande. I aktivitetsplanen definieras 12 områden som den olycksförebyggande verksamheten verkar inom, För tio av områdena⁶ framgår, verksamhetsmål, resultatmätt/indikatorer och aktiviteter. Totalt 15 mål, 13 resultatmätt/indikatorer och 34 aktiviteter. Av aktivitetsplanen framgår inte hur uppföljningen av mål, indikatorer och aktiviteter ska göras. Enligt brandchefen sker en uppföljning av aktivitetsplan till honom dock inte i en dokumenterad uppföljningsrapport.

För räddningstjänst finns f.n. inte en aktuell aktivitetsplan utan den senaste togs fram 2016 i form av verksamhetsplan för räddningstjänst. Planen har därefter fortsatt användas i tillämpliga delar. Resultatmåten är tillämpliga men inte de aktiviteter som ingår i verksamhetsplanen. Anledningen till att den inte har reviderats är enligt uppgift att en större organisationsförändring påbörjades under 2015 och driftsattes i slutet av 2018. En aktivitetsplan för 2020 kommer att tas fram.

8.3 Tillsynsplan

Chef olycksförebyggande fastställer årligen en tillsynsplan vars syfte är att tydliggöra för medarbetare och andra intresserade verksamhetens tillsynsplanering samt hur genomförande och uppföljning ska ske. Ansvaret för tillsynen regleras i dels LSO, dels LBE.

Tillsyn av brandskyddet genomförs inom de miljöer som har identifierats i handlingsprogram för förebyggande brand:

- Bostadstillsyn (hemmiljö).
- Evenemangstillsyn (publik miljö).
- Krogstillsyn (publik miljö).
- Regelbunden tillsyn (publik- och vårdmiljö, arbetsmiljö).
- Särskilda objekt och farlig verksamhet (särskild riskmiljö).
- Händelsebaserad tillsyn (alla miljöer).

Tillsynsplanen redogör övergripande hur ovanstående tillsyn genomförs och av vilken yrkeskategori men inte vilken omfattning tillsynen kommer att ha 2019.

Under rubriken planerad tillsyn 2019 framgår att brandskydd i bostäder särskilt med inriktning mot radhus ska kontrolleras. I Umeå påbörjades det s.k. radhusprojektet 2016 och pågick t.o.m. 2018. I april 2019 var antalet inventerade men ej handlagda objekt 514 radhus och 2 584 fastigheter. Det som kvarstår i dessa ärenden är framtagande av tjänsteanteckningar, informationsmöten, eventuella förelägganden och uppföljning. Enligt tillsynsplanen kommer det utifrån aktuell bemanningssituation kommer hanteringen att ta drygt 3 år.

8.3.1 Exempel på övriga planer

För övningsverksamheten upprättas övningsplaner för skiftgrupperna på respektive station, vilket även inkluderar räddningstjänstpersonal i beredskap. Heltidsanställd personal övar i samband med varje pass. En form av enklare plan har även tagits fram för befälens övningsverksamhet som dock inte har upplevts som tillfredsställande och därför f.n. är under utveckling. En ledningsövningsanläggning håller på att färdigställas där det för befäl ska kunna genomföras gemensamma ledningsövningar.

Ett annat exempel på planer som upprättas är brandförsvarets fordonsplan.

⁶ Förutom sakkunniguppdrag och särskilda uppdrag.

8.4 Ledningssystem för kvalitet

Brandförsvaret tillhörde tidigare Tekniska nämnden och ingick i samhällsbyggnadskontoret. I samband med att samhällsbyggnadskontoret certifierades enligt kvalitetsledning ISO 9001 blev också brandförsvaret certifierat. Ledningssystemet är föremål för både extern och intern revision.

8.5 Bedömning

Verksamhetsplanen som fastställs av brandchefen redovisar vilka prioriterade områden som brandförsvaret särskilt ska arbeta inom och som ska vara vägledande för enheternas aktivitetsplaner.

Vår bedömning är att det inte finns en röd tråd mellan uppdragsplanen och verksamhetsplanen. Tidigare har redovisats uppfattningen att uppdragsplanen 2019 inte har fångat uppdraget i sin helhet som det uttrycks i kommunfullmäktiges mål. Verksamhetsplanens prioriterade mål visar på ett bredare angreppssätt i förhållande till verksamhetens övergripande mål. Verksamhetsplanen ger i första hand en inriktning mot vilka mål som verksamheten ska arbeta för kommande år. Den tydliggör inte en strategi eller nedbrutna måttatta mål eller att verksamhetsplanen i sig ska följas upp.

Det faktum att inte räddningsverksamheten har en aktuell aktivitetsplan med utgångspunkt från verksamhetsplan leder till att det blir ett hack i styrkedjan mellan ansvarsnivåerna. Ytterligare ett problem i styrningen följer av att den förebyggande verksamheten i sitt handlingsprogram förutom de prioriterade målen har ett förhållandevis stort antal mål, resultatindikatorer och uppdrag och aktiviteter. I aktivitetsplanen för den förebyggande verksamheten tillkommer ytterligare mål, resultatmått och aktiviteter. Sammantaget leder det enligt vår uppfattning till en alltför omfattande mängd styrsignaler som försvårar en fokuserad styrning och uppföljning av verksamheten. En annan aspekt är att det inte framstår tydligt hur de olika mål som framgår av aktivitetsplanen förhåller sig till de prioriterade målen i verksamhetsplanen. Det tydliggörs inte i aktivitetsplanen hur genomförandet av den ska följas upp.

Bedömningen är att nämnden bör överväga och besluta om en styrmodell för brandförsvaret som på ett tydligt sätt svarar upp mot fullmäktiges mål och stödjer möjligheten att utöva en tillräcklig styrning. Ett övervägande som bör göras är om uppdragsplan och verksamhetsplan kan integreras i en plan med budget eller om verksamhetsplanen ska utformas som ett åtagande i förhållande till uppdragsplanen och aktivitetsplanen som ett åtagande till verksamhetsplanen. Oavsett alternativ är det dock vår uppfattning att uppdragsplanen behöver bli mer ändamålsenlig och omfatta uppdraget i sin helhet.

En uppenbar risk är när mål och aktiviteter formuleras på flera nivåer är att den sammantagna målbilden blir för omfattande och oöverblickbar vilket motverkar en effektiv styrning. Enligt vår uppfattning är det väsentligt att få en tydlig röd tråd i styrningen och koncentrera målbilden och aktiviteterna till det som kan resultera i god kvalitet.

Tillsyn är en del av brandförsvarets myndighetsutövning där inriktning och ambitionsnivå är av väsentlig betydelse. Av den anledningen anser vi att nämnden bör besluta om tillsynsplanen förslagsvis i samband med uppdragsplanen.

8.6 Riskanalys

I detta avsnitt görs en avgränsning till risker för olyckor och där det är ett samhällsansvar att olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder vidtas. För brandförsvaret är riskanalyser av grundläggande betydelse eftersom risker utgör utgångspunkten för verksamheten.

Enligt LSO ska i handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst beskrivas de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Det förutsätter att kommunen identifierar, analyserar och bedömer risker. Identifierade risker för olyckor bör analyseras i förhållande till brandförsvarets förmåga att genomföra räddningsinsatser och förmågan att förebygga identifierade olyckstyper.

I Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet 2015 -2018 redovisas en sammanställd riskbild för att motsvara de krav som ställs enligt LEH och LSO. Av texten i programmet framgår att kommunens olika riskanalyser utgör underlag för programmet men anger samtidigt att verksamheterna/bolagen utifrån sammanställningen ska göra fördjupade riskanalyser utifrån sina respektive ansvarsområden. Det har i granskningen inte framkommit att sådana har gjorts. Inte heller har det framkommit att det finns en specifik dokumenterad riskanalys enligt kravet i LSO.

Av handlingsprogram räddningstjänst följer bl.a. att tillgängliga resurser och hur de kan användas ska ställas i relation till de risker som identifierats i kommunens riskanalyser. Var och en av kommunens sex räddningsstyrkor har förmåga att utföra en räddningsinsats som utgår från rådande riskbild som finns inom respektive styrkas insatsområde. Vidare anger handlingsprogrammet att brandförsvarets förmåga att hantera olyckor, genom att värdera aktuell riskbild och utföra räddningsinsatser, bygger på en förutseende ledningsorganisation samt olika enheter som utför det handgripliga räddningsarbetet. Ledningsorganisationen har till uppgift att värdera rådande riskbild för att förbereda organisationen för kommande räddningsinsatser. Av detta följer att riskanalyser ska vara uppdaterade och aktuella.

I handlingsprogram förebyggande brand finns resultatmålet "kontinuerligt uppdaterade och aktuella riskanalyser som möjliggör ett målgruppsanpassat förebyggande arbete". Vidare anges att brandförsvaret ska kontinuerligt analysera och sammanställa risker inom Umeå kommuns geografiska område vilket också framgår av aktivitetsplanen 2019 för olycksförebyggande verksamhet. En arbetsgrupp med uppdrag att säkerställa att denna aktivitet blir utförd ska enligt aktivitetsplanen bildas. Enligt uppgift är det dock inte längre aktuellt att tillsätta gruppen.

Enligt LEH skall kommunen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommunen ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar. Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning. Kommunen ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen.

Vi har i denna granskning tagit del av den sammanställda riskbild som finns i program för säkerhet och trygghet 2015-2018. Därutöver har det inte framkommit att det inom räddningstjänsten finns dokumenterade riskanalyser. Av intervjuer framgår att riskana-

lyser görs återkommande men att de inte har dokumenterats. Nämnden har hittills inte varit involverad i det arbetet med riskhantering och riskanalyser som rör brandförsvarets kärnuppdrag.

I granskningen har vi inte kunnat identifiera att det finns kommunövergripande riktlinjer för riskhantering och riskanalyser eller att det inom brandförsvaret finns riktlinjer eller anvisningar för riskanalyser.

8.6.1 Bedömning

Under granskningens genomförande har det inte funnits aktuella dokumenterade riskanalyser att ta del av. Samtidigt framgår det att riskanalyser med olika slag fortlöpande görs i verksamheten men att dessa inte dokumenteras. Vår bedömning är att riskanalyser ska dokumenteras bl.a. för att säkerställa transparens och för att effektivt kunna kommunicera resultatet av respektive riskanalys till intressenter inklusive nämnden. Att det inte finns dokumenterade riskanalyser utgör en klart otillfredsställande brist.

Med tanke på den betydelse riskanalyser av olika slag har för brandförsvarets verksamhet är det vår uppfattning att det bör finnas en intern vägledning för hur riskanalyser ska genomföras tillsammans med en definierad riskhanteringsprocess. Riskhantering innefattar hela processen, från definition av mål och avgränsningar, via riskidentifiering och analys av risker till värdering av risk, genomförande av riskreducerande åtgärder samt uppföljning och erfarenhetsåterföring. Det är också en fördel om det finns ett IT-stöd för riskhanteringen och dokumentationen av riskanalyserna.

Riskanalyser som görs inom ramen för brandförsvarets kärnuppdrag är i första hand ett ansvar för verksamhetsansvariga tjänstepersoner men ansvarig nämnd behöver ha kunskap om den riskbild som brandförsvaret har att förhålla sig till. Nämnden måste också kunna förvissa sig om att brandförsvaret har en effektiv riskhanteringsprocess för att systematiskt och kontinuerligt arbetar med risker. Verksamhetens riskanalyser utöver den som framgår av handlingsprogrammen, har inte redovisats för nämnden.

Med tanke på de förändringar som kontinuerligt sker och särskilt med tanke på att Umeå kommun är en kommun med starkt tillväxt är det vår uppfattning att en årlig sammanställd riskanalys bör tas fram för att redovisa den aktuella riskbilden. Den aktuella riskbilden bör i sin tur vara en väsentlig del i brandförsvarets planerings- och styrprocess.

8.7 Intern kontroll

Riktlinjer för intern styrning och kontroll fastställdes av KF 2011-09-26. Av riktlinjen följer bl.a. att riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Nämnden fastställde internkontrollplanen för 2019 i november 2018. Internkontrollplanen är dokumenterad i den mall och enligt den modell som används inom Umeå kommun. Risker har identifierats utifrån två mål/krav; förtroende från andra aktörer samt säker och väl fungerande infrastruktur. Följande fyra risker framgår av planen:

1. Förtroendeskada – Bisysslor, representation och gåvor.
2. Kompetensbrist inom ingenjörsområdet.
3. Att räddningsstyrkor inte hinner fram till brandtillbud när Umeå växer.
4. Brist på personal för att upprätthålla styrkor med deltidspersonal.

För respektive risk har en bedömning av sannolikhet och konsekvens gjorts som summeras i ett riskvärde. De aktiviteter/åtgärder som redovisas i planen i förhållande till identifierade risker är åtgärder som ska vidtas för att reducera respektive risk och vem som är ansvarig för åtgärden.

Inför framtagandet av internkontrollplanen har en riskbedömning gjorts som dock inte har resulterat i en dokumenterad riskanalys enligt fullmäktiges riktlinje. Nämnden har inte varit involverad i riskanalysen till grund för internkontrollplanen. Uppföljningen till nämnden av internkontrollplanen sker i samband med delårsrapporterna (verksamhetsföljning 1 och 2) och i samband med att nämnden behandlar årsrapporten (Verksamhetsuppföljning).

För närvarande pågår ett arbete i Umeå inför 2020 att införa den av kommunstyrelsen i januari 2019 beslutade handledningen (anvisningar) för intern styrning och kontroll. I handledningen definieras ansvar och organisation för intern kontroll och framförallt den arbetsprocess som ska tillämpas vid genomförandet av ansvaret för intern kontroll. Handlingsplanen betonar nämndens aktiva medverkan vid genomförandet av riskanalysen och hur identifierade risker ska hanteras. Nämndsansvarig chef tar fram förslag till åtgärder av förebyggande, upptäckande eller korrigerande karaktär. Nämnden fastställer riskanalys och förslag till internkontrollplan. Fastställd riskanalys och internkontrollplan ska därefter skickas till nämndkansliet vid stadsledningskontoret.

I den internkontrollplan som håller på att beredas för 2020 kommer t.ex. på nämndens initiativ att kompletteras med arbetsmiljö och särskilda händelser.

8.7.1 Bedömning

Det är i sammanhanget viktigt att notera att den samlade interna kontrollen inte enbart utgörs utav internkontrollplan utan består av många komponenter som t.ex. organisation, styrning, kultur, ledarskap och kompetens, riskanalys, inbyggda och etablerade kontroller. Enligt vår uppfattning är syftet med internkontroll att bl.a. säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet samt tillförlitlig finansiell rapportering. Med den utgångspunkten är också organisationens styrmodell betydelsefull för att säkerställa en tillräcklig intern styrning och kontroll. Riskanalyserna bör därför inriktas på risker som kan motverka en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet och resultera dels i åtgärder som behöver vidtas för att reducera risker, dels i åtgärder som syftar till att kontrollera att den interna kontrollen fungerar på avsett sätt. Ett syfte med att bedöma riskers sannolikhet och konsekvens är att få ett underlag för att uppskatta nivån på respektive risk för att ta ställning till om risken kan accepteras, bör åtgärdas eller måste åtgärdas.

Inför beslut om internkontrollplan 2019 redovisades inte en dokumenterad riskanalys för nämnden, vilket är en allvarlig brist. Enligt vår uppfattning behöver nämnden för att kunna ta sitt ansvar för internkontrollen ha kunskap om verksamhetens riskexponering och säkerställa att riskerna kontrolleras på ett tillräckligt sätt. Därför är det också viktigt att risker och intern kontroll ägnas tillräcklig uppmärksamhet i nämndens arbete. Den internkontrollplan som nämnden beslutade om för 2019 är uteslutande inriktad på övergripande åtgärder för att reducera identifierade risker och saknar därför kontrollåtgärder för att utvärdera om den interna kontrollen inom utvalda områden fungerar på avsett sätt. Den nya handledning för intern styrning och kontroll som kommunstyrelsen fastställt ger förutsättningar för att nämnden faktiskt blir delaktig i framtagandet av riskanalys och internkontrollplan. Anvisningarna tar dock inte upp uppföljning och utvärdering av den interna kontrollen.

En reflektion när det gäller internkontrollplanen 2019 beträffande risken för brist på personal för att upprätthålla styrkor med RIB-personal där åtgärden anges som omvärldsbevakning för att identifiera goda exempel. Den aktuella risken är redan tidigare identifierad och

framgår i kompetensförsörjningsplanen. Vi antar därför att risken har tillförts internkontrollplanen för det saknas ett tillräckligt "hanteringssystem" för att reducera risken. En konsekvens av kompetensförsörjningsplanen borde ha varit att en åtgärdsplan hade tagits fram för säkerställa kompetensförsörjningen av RIB-personal. Så blev dock inte fallet varför resultatet av riskanalysen inför internkontrollplanen borde ha blivit att en åtgärdsplan skulle tas fram för att reducera identifierad risk.

Förutom den riskanalys som görs inom ramen för intern kontroll finns det krav om riskanalyser/riskhantering inom ett antal områden t.ex. extraordinära händelser, LSO, arbetsmiljö, m.m. För att uppnå en helhetssyn på risker och effektivisera riskarbetet finns det exempel i kommuner där riskarbetet utifrån olika utgångspunkter har integrerats tillsammans med ett gemensamt IT-stöd.

9 Uppföljning och rapportering

9.1 Uppföljning och utvärdering av program för säkerhet och trygghet och av handlingsprogrammen

Av Umeå kommuns program för säkerhet och trygghet följer att en övergripande uppföljning och utvärdering ska göras av programmet. Utvärderingen av handlingsprogrammen ska ske som en del av utvärderingen av programmet för säkerhet och trygghet. Enligt programmet ska också årliga uppföljningar göras av verksamheternas och bolagens säkerhets- och trygghetsarbete och sammanställas i en rapport.

För närvarande pågår arbetet med att följa upp och utvärdera handlingsprogrammen samt programmet för säkerhet och trygghet. Arbetet med uppföljning och utvärderingen förväntas resultera i en rapport i slutet på året. Uppföljningen/utvärderingen kommer att redovisas dels för kommunfullmäktige, dels för länsstyrelsen.

En del i uppföljningen av Umeå kommuns handlingsprogram har varit en undersökning; Vad är viktigt för din trygghet och säkerhet", som Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort på uppdrag av MSB. Vi har i granskningen också tagit del av arbetsmaterial rörande uppföljningen 2015-2018, bl.a. jämförelser med andra kommuner beträffande händelser om medför räddningsinsatser.

9.2 Verksamhetsuppföljning

9.2.1 Verksamhetsuppföljning 2018

Årligen upprättas en årsrapport, varav den senaste är "Verksamhetsuppföljning 2018" som redovisades för nämnden den 20 februari 2019. I rapporten presenteras en sammanfattning "Året som har gått" tillsammans med mål och resultatmåttn med mätvärden.

Under yttre kvalitet och i förhållande till infrastrukturmålet redovisas fem resultatmåttn; utryckning inom 90 sek (anspänningstid) där tidsfaktorn är kritisk, övriga insatser första enhet inom 120 sek, beredskapsgrad deltid, responstid (per kommun) och andelen som utbildats av kommunen i att förebygga eller hantera bränder (per kommun.) För de två mått som avser anspänningstid redovisas inga mätvärden med anledning av att byte av verksamhetssystem inte har gjort en effektiv uppföljning möjlig. Mätvärdet för beredskapsgrad deltid blev 98,3 procent jämfört med målvärdet 100 procent. När det gäller responstid så överträffas målvärdet för Umeå och tvärtom för Robertsfors och Vindeln. Utfallet för andelen utbildade i Umeå och Vindeln ligger strax under eller på målvärdet medan det för Robertsfors ligger betydligt under. För nöjdhetsmåttn som är kopplat till medborgarfokus redovisas inget mätvärde med hänvisning till att det ännu inte hade publicerats.

I perspektivet inre kvalitet finns tre resultatmått redovisade i förhållande till målet om attraktiva och hälsobefrämjande arbetsplatser; andelen långtidsfriska, sjukfrånvaro, andelen kvinnor som personal i utryckningstjänst (per kommun). Enligt det utfall som redovisas så uppnås målvärdet för sjukfrånvaro (egentligen 10 procent över målvärdet) och andel kvinnor i utryckningstjänst i Umeå kommun.

Under perspektivet produktivitet används resultatmättet kostnad per invånare (Umeå kommun) med ett mätvärde på 476 kr/invånare (målvärde 469). Enligt Kommun och Landstingsdatabasen (Kolada) hade Umeå kommun 2018 en nettokostnad motsvarande 542 kr per invånare.

Resultat för Umeåregionens brand- och räddningsnämnd 2018 blev enligt verksamhetsrapporten totalt -2,4 mnkr. Av totala budgetavvikelsen utgjorde personalkostnaderna -3,7 mnkr och intäkterna +1,3 mnkr. Av den totala avvikelsen stod Robertsfors och Vindeln för ca -0,5 mnkr sammanlagt. En förklaring till den totala avvikelsen var de många skogsbränder som inträffade i regionen under sommaren 2018.

En iakttagelse från Umeå kommuns bokslut 2018 är att där redovisas för 2018 en budgetavvikelse på -4 mnkr för Umeåregionens brand- och räddningsnämnd.

9.3 Verksamhetsuppföljning tertial 1 2019

Verksamhetsuppföljningen behandlades av nämnden den 22 maj 2019. I rapporten redovisas uppföljningen av endast ett resultatmått nämligen beredskapsgrad deltid (99,6 procent). Resultatet beskrivs som högre än vad den totala personalresursen medger men har uppnåtts genom att personal har tagit extra beredskap utöver schema.

I förhållande till utfallet 2018 har mätvärdena förbättrats, inom perspektivet inre kvalitet, för sjukfrånvaro och långtidsfriska, vars utfall ligger över målvärdena. För måtten genomförda medarbetarsamtal och andel kvinnor som arbetar i utryckningstjänst saknas värden med hänvisning till att de mäts årsvis.

I delårsrapporten behandlas ekonomin relativt kortfattat. Periodens resultat (+1,1 mnkr) anges tillsammans med en årsprognos på ±0. Framförallt förklaras prognosen av att bidraget från MSB avseende kostnader i samband med skogsbränderna 2018 har betalats ut 2019 och belastar året resultaträkning.

9.4 Verksamhetsuppföljning tertial 2 2019

Verksamhetsuppföljning 2 2019 behandlades av nämnden den 19 september 2019. I förhållande till uppföljningen per tertial 1 så har redovisningen av ett mätvärde inom yttre kvalitet tillkommit. Det gäller nöjdhet professionell myndighetsutövning brandskydd som avser första tertialet 2019.

Jämfört med rapporten per tertial 1 har förbättringar uppnåtts i form av minskad sjukfrånvaro och ökad andel långtidsfriska.

Av ekonomiuppföljningen framgår att periodens resultat är ca -1 mnkr och att årsprognosen beräknas till -0,5 mnkr inklusive bidrag från MSK. Det ekonomiska utfallet presenteras i form av en tabell över ackumulerade avvikelser januari t.o.m. augusti fördelat på intäkter och fyra kostnadsslag.

Det framgår inte i Verksamhetsuppföljningen men enligt den uppgift som vi fått så utgör bidraget från MSB för Umeå kommun ca 1,8 mkr och för Robertsfors och Vindeln 0,4 mnkr.

9.5 Insats-/händelserapportering

Enligt LSO 10 § ska när en räddningsinsats är avslutad olyckan undersökas för att i skäligen omfattning klargöra orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Varje räddningstjänst lämnar en gång varje månad insatsrapporterna vidare till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för vidare bearbetning och statistiksammansättning. Tidigare användes begreppet insatsrapport med sedan 2016 efter beslut av MSB heter den istället händelserapport.

I brandförsvarets verksamhetssystem Daedalos registreras insatser (händelser). Av intervjuer har inte framkommit att sammansättningar och analyser görs systematiskt av händelserapporteringen men att övningsverksamheten har blivit föremål för en förändring som ett resultat av vad som framkommit i händelserapporteringen.

9.5.1 Bedömning

Uppföljning och utvärdering av handlingsprogrammen 2015-2018 har försenats med anledning av resursbrist. Mot slutet av året förväntas en uppföljning och utvärdering bli redovisad dels för fullmäktige, dels länsstyrelsen.

Vi har noterat att de verksamhetsuppföljningar som rapporteras till nämnden i form av dels en årsrapport, dels tertiärrapporter ger en mycket begränsad information om verksamhetens kvalitet och resultatet i förhållande till handlingsprogrammets prioriterade mål. Vår bedömning är att uppföljning och rapportering av verksamheten ska ske i förhållande till de prioriterade målen i handlingsprogrammen för förebyggande och räddningstjänstverksamhet. Utifrån den rapportering som sker i dag är det inte möjligt att göra den årliga avstämning som handlingsprogrammen förutsätter.

Av årsuppföljningen 2018 framgår responstiden per kommun, beredskapsgraden RIB, andelen per kommun som utbildats och nöjdheten med räddningstjänsten. I verksamhetsuppföljningen per tertiär rapporteras i princip endast beredskapsgraden RIB. Det som inte framgår av uppföljningen är hur brandförsvaret lyckats med att minska antalet olyckor och begränsa skadekonsekvenser av inträffade olyckor. Vår bedömning är att uppföljningen är otillräcklig i detta avseende. Vi anser att den bristande systematiken i att följa upp handlingsprogrammet leder till en bristande intern styrning.

Det har i övrigt inte framgått i granskningen att andra systematiska sammansatta uppföljningar tas fram t.ex. av aktivitetsplaner.

Den ekonomiska rapportering som redovisas i verksamhetsuppföljningarna är enligt vår uppfattning summarisk och ger därför inte tillräcklig information om ekonomin och orsakerna till eventuella avvikelser. Rapporteringen är inte heller enhetlig och konsekvent mellan rapporttillfällena. Den ekonomiska rapporteringen bör ske i form av resultaträkning och drift- och investeringsredovisning. I resultaträkning och driftredovisningen bör det ackumulerade utfallet redovisas jämför med budget tillsammans med avvikelse och prognos. Det saknas i rapporteringen en åtgärdsplan då budgetavvikelser prognosticeras. Resultatet 2019 påverkas av de bidrag som MSB utbetalat avseende 2018. Bidraget uppges till ca 2,2 mnkr inklusive Robertsfors och Vindeln. Avseende årets verksamhet 2019 så ligger den underliggande budgetavvikelsen på en betydligt högre nivå än den prognos som presenterades per den 31 augusti 2019.

När insatser gjorts är det viktigt att få kunskap om; vad som inträffade av vilken orsak, hur insatsen genomfördes, hur det gick och vad kan förbättras? De funktioner inom brandförsvaret som borde behöva denna information eller delar av den är; övnings- och utbildningsverksamheten, den skadeavhjälpare verksamheten och den skadeförebyggande.

För att få stöd att fortlöpande effektivisera en verksamhet, är det nödvändigt med lättillgänglig information om resultatet av det man gör och utrymma att reflektera över det, för att slutligen ta ställning till vad som eventuellt behöver förändras. Vår bedömning är att brandförsvaret f.n. inte arbetar systematiskt med att sammanställa och analysera händelserapporteringen. Enligt vår uppfattning är händelserapportering och analys av den för att identifiera förbättringsmöjligheter av strategisk betydelse för att kunna arbeta med ständiga förbättringar.

10 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ställts upp:

Fråga	Svar
Finns aktuella handlingsprogram (handlingsprogram för förebyggande verksamhet och handlingsprogram för räddningstjänst) enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor?	Nej, senast av fullmäktige beslutade handlingsprogram avser perioden 2015-2018. Ett nytt program för säkerhet och trygghet inklusive handlingsprogram förväntas bli presenterat efter årsskiftet 2019/2020.
Har nämnden en ändamålsenlig process för riskinventering och analys av risker?	Nej, inte när det gäller de olika typer av riskanalyser som görs i förhållande till främst LSO. Det saknas riktlinjer och en dokumenterad process för riskanalyser. Återkommande riskanalyser görs i verksamheten som dock inte dokumenteras. Enligt vår bedömning behöver riktlinjer eller anvisningar definieras för riskanalyser. Nämnden bör också ges en mer aktiv roll och involveras i högre grad i brandförsvarets riskhantering.
Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styr signaler till verksamheten?	Nej, inte i förhållande till de prioriterade målen i handlingsplanerna. För 2019 har nämnden i uppdragsplanen i mycket begränsad utsträckning brutit ned fullmäktiges mål och uppdrag enligt planeringsförutsättningarna. Det saknas ett tydligt samband mellan nämndmålen och fullmäktiges mål och uppdrag. Nämnden har beslutat vid sammanträde den 22 maj 2019 att i uppdragsplan 2020 bryta ned kommunens övergripande mål och komplettera med nämndmål.
Har nämnden utvecklat relevanta indikatorer, styrtal och aktiviteter i förhållande till de övergripande målen?	Delvis. De indikatorer/styrtal och aktiviteter som fastställs i uppdragsplanen är i sig relevanta men fångar inte helheten i nämndens uppdrag i förhållande till de prioriterade målen i handlingsprogrammen.
Finns en tillfredsställande styrning och uppföljning av räddningstjänstens verksamhet (förebyggande verksamhet, tillsynsverksamhet och operativ verksamhet)?	Nej. Styrning och uppföljning brister i det avseendet att fullmäktiges prioriterade mål i handlingsprogrammen inte hanteras genom hela styrkedjan och att det i sin tur leder till att uppföljningen blir otillräcklig.
Är återrapporteringen till nämnden tillräcklig?	Nej. Se svar på ovanstående fråga.

Fråga	Svar
Har handlingsprogrammen följts upp och har resultatet återrapporterats till fullmäktige?	Nej. Uppföljning och utvärdering av handlingsprogrammen 2015-2018 har försenats med anledning av resursbrist. Mot slutet av året förväntas en uppföljning och utvärdering bli redovisad dels för fullmäktige, dels länsstyrelsen. Brandförsvarets handlingsprogram har inte årligen följts upp och rapporterats i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges beslut.
Är räddningstjänstens organisation ändamålsenligt med tydliga ansvar och roller?	Ja, vi bedömer att roller och ansvar till stora delar är tydliga i brandförsvarets organisation.
Har räddningstjänsten en väl fungerande samverkan med kommunen, andra kommuner och övriga relevanta aktörer?	Ja, avseende samverkan med andra kommuner där samverkansavtal finns uppfattas fungera väl. Det gäller även samverkan med länsstyrelsen och MSB.
Genomförs verksamheten på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?	Delvis. I jämförelse med andra kommuner är nettokostnaderna för räddningstjänsten lägre. För 2019 prognosticeras en negativ budgetavvikelse som egentligen är större om hänsyn tas till det bidrag som MSB betalt ut i år avseende 2018. Åtgärder för att uppnå en budget i balans har inte redovisats.
Har nämnden en tillräcklig intern kontroll?	Nej, inte avseende 2019 års verksamhet. Nämnden har inte medverkat i framtagande av riskanalysen som ligger till grund för internkontrollplanen. Den för verksamheten tillämpade styrmodellen försvårar en ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheten.
Har nämnden en strategi för kompetensförsörjningen och vidtas åtgärder i enlighet med strategin?	Ja, nämnden beslutade om en kompetensförsörjningsplan som bl.a. innehåller en strategi för kompetensförsörjning. Kompetensförsörjningsplanen definierar inte de åtgärder ska vidtas för att säkerställa kompetensförsörjning för kritiska personkategorier. Kompetensförsörjningsplanen bör därför kompletteras med åtgärdsplaner.

Bilaga 1 – Exempel på insatsstatistik, 1998-2018

År	Alla Insatser	Per 1000 inv	Brand i byggnad	Per 1000 inv	Brand ej byggnad	Per 1000 inv3	Atomatalarm ej brand	Per 1000 inv	Trafikolyckor	Per 1000 inv2	Drunkning	Per 1000 inv
1998	753	7,27	120	1,16	101	0,98	270	2,61	83	0,80	7	0,07
1999	872	8,39	146	1,40	153	1,47	303	2,91	88	0,85	7	0,07
2000	729	6,98	115	1,10	119	1,14	261	2,50	70	0,67	13	0,12
2001	765	7,29	110	1,05	117	1,11	296	2,82	76	0,72	8	0,08
2002	753	7,07	101	0,95	129	1,21	264	2,48	85	0,80	6	0,06
2003	896	8,30	122	1,13	149	1,38	324	3,00	100	0,93	13	0,12
2004	744	6,80	96	0,88	108	0,99	294	2,69	95	0,87	5	0,05
2005	703	6,35	83	0,75	109	0,98	267	2,41	92	0,83	4	0,04
2006	658	5,92	76	0,68	122	1,10	247	2,22	78	0,70	1	0,01
2007	800	7,16	130	1,16	131	1,17	268	2,40	97	0,87	5	0,04
2008	708	6,28	97	0,86	136	1,21	249	2,21	87	0,77	5	0,04
2009	801	7,02	125	1,10	123	1,08	256	2,24	92	0,81	4	0,04
2010	796	6,89	102	0,88	76	0,66	264	2,29	126	1,09	4	0,03
2011	789	6,77	94	0,81	79	0,68	295	2,53	91	0,78	4	0,03
2012	741	6,32	89	0,76	44	0,38	296	2,52	129	1,10	6	0,05
2013	768	6,49	72	0,61	61	0,52	310	2,62	116	0,98	5	0,04
2014	832	6,96	67	0,56	103	0,86	346	2,89	131	1,10	4	0,03
2015	885	7,33	98	0,81	101	0,84	354	2,93	148	1,23	8	0,07
2016	1 007	8,19	83	0,68	111	0,90	448	3,65	176	1,43	7	0,06
2017	1 006	8,04	100	0,80	109	0,87	379	3,03	201	1,61	9	0,07
2018	962	7,57	132	1,04	129	1,01	380	2,99	152	1,20	20	0,16

