

Kommunstyrelsen

**Kommunfullmäktige, för
kännedom**

Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

KPMG har av Nyköpings kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska om räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten genom en översiktlig granskning av styrning och intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten på ett i stort ändamålsenligt sätt.

Ett detaljerat och omfattande handlingsprogram har tagits fram i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor. Utöver handlingsprogrammet styrs räddningstjänstens verksamhet utav den överenskommelse som slutits med kommunstyrelsen och genom de verksamhetsplaner-/berättelser som tas fram årligen. Samtidigt finns ett behov av att dels lyfta in verksamhetsplanens aktiviteter i verksamhetsberättelsen och vidare att stärka kopplingen mellan verksamhetsplan och handlingsprogrammet vad gäller framtagna mål och aktiviteter.

På ett operativt plan framstår räddningstjänstens arbete som välfungerande. Detta trots tidigare turbulens inom organisationen och viss problematik kring bemanning på vissa stationer. Det förebyggande arbetet har emellertid inte kunnat genomföras i en tillräcklig utsträckning under en period, något som behöver åtgärdas. I dialog med verksamheten såväl som i handlingsprogrammet framkommer framtida satsningar inom det förebyggande arbetet, bl.a. med äldrevården och tillsynsarbetet.

Sett till den politiska uppföljningen så framstår denna som bitvis otillräcklig då endast verksamhetsplan/berättelse följs upp. Ingen uppföljning har genomförts av handlingsprogrammet. Att sådan uppföljning genomförs är ett viktigt steg i att säkerställa tillräcklig politisk insyn vad gäller räddningstjänstens arbete enligt LSO och bör prioriteras framgent. Även frekvensen av de uppföljningar som ska ske till avtalskommunerna, som enligt handlingsprogrammet ska genomföras fyra gånger per år, bör därtill säkerställas då denna uppföljning inte sker till den frekvens som den bör idag. Överlag upplevs den politiska styrningen av räddningstjänsten och dess verksamhet som otillräcklig.

Internkontrollplan tas fram årligen, baserat på risk och väsentlighetsanalys från räddningstjänsten. Även riskobjekt, med hänsyn till LSO och Sevesolagstiftningen har

identifierats, och redovisas i handlingsprogram. I samtliga fall då avvikelser inträffat för något av riskområdena har åtgärder satts in, eller planeras att sättas in. Återkoppling från kommunstyrelsen vad gäller den interna kontrollen saknas, och av delgivna årsredovisningar framkommer att reaktionen från politiken, trots mängden avvikelser (sex av åtta punkter), var väldigt sval. Detta pekar på ett behov av att stärka uppföljning och återkoppling av räddningstjänstens internkontrollplan.

Historiskt sett har räddningstjänsten uppvisat allvarliga brister i arbetsmiljön, med märkbara effekter på personalomsättningen och verksamhetens möjlighet att bedriva sitt förebyggande arbete. Området framhålls av ledningen som prioriterat och insatser har genomförts i syfte att stärka både arbetsmiljöarbetet och personalförsörjningen. Det finns trots detta ett fortsatt behov av att dels få nya skyddsombud på plats, dels säkerställa att APT-möten antecknas. Stödet från kommunstyrelsen och vidare av HR har lyfts fram som bitvis otillräckligt av organisationen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka sin styrning och uppföljning över räddningstjänsten.
- Stärka samstämmighet mellan handlingsprogrammet och verksamhetsplan-/berättelse genom att harmonisera målen i respektive dokument.
- Säkerställa att förebyggande insatser genomförs i tillräcklig utsträckning. Vidare att en organisation finns på plats som möjliggör för förebyggande arbete även vid turbulens inom organisationen.
- Säkerställa att skyddsombud finns på plats för samtliga delar av räddningstjänsten och att allt arbetsmiljöarbete dokumenteras, inklusive APT-möten.

Granskningen översänds härmed till kommunstyrelsen för yttrande **senast 2023-05-31**. Rapporten skickas även till kommunfullmäktige för kännedom.

För Nyköpings kommuns revisorer

Anne-Marie Wigertz,
ordförande

Gunnar Johansson
vice ordförande



Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

Rapport

Nyköpings kommun

KPMG AB

2023-03-29

Antal sidor: 25



Nyköpings kommun
Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

2023-03-29

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsningar	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metod	5
2.6	Projektorganisation	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande dokument för räddningstjänsten	6
3.2	Arbete och ledning	10
3.3	Riskhantering och internkontrollplan	15
3.4	Arbetsmiljö och personalförsörjning	17
4	Svar på revisionsfrågor	21
5	Slutsats och rekommendationer	24

1 Sammanfattning

KPMG har av Nyköpings kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska om räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten genom en översiktlig granskning av styrning och intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten på ett i stort ändamålsenligt sätt.

Ett detaljerat och omfattande handlingsprogram har tagits fram i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor. Utöver handlingsprogrammet styrs räddningstjänstens verksamhet utav den överenskommelse som slutits med kommunstyrelsen och genom de verksamhetsplaner-/berättelser som tas fram årligen. Samtidigt finns ett behov av att dels lyfta in verksamhetsplanens aktiviteter i verksamhetsberättelsen och vidare att stärka kopplingen mellan verksamhetsplan och handlingsprogrammet vad gäller framtagna mål och aktiviteter.

På ett operativt plan framstår räddningstjänstens arbete som välfungerande. Detta trots tidigare turbulens inom organisationen och viss problematik kring bemanning på vissa stationer. Det förebyggande arbetet har emellertid inte kunnat genomföras i en tillräcklig utsträckning under en period, något som behöver åtgärdas. I dialog med verksamheten såväl som i handlingsprogrammet framkommer framtida satsningar inom det förebyggande arbetet, bl.a. med äldrevården och tillsynsarbetet.

Sett till den politiska uppföljningen så framstår denna som bitvis otillräcklig då endast verksamhetsplan/berättelse följs upp. Ingen uppföljning har genomförts av handlingsprogrammet. Att sådan uppföljning genomförs är ett viktigt steg i att säkerställa tillräcklig politisk insyn vad gäller räddningstjänstens arbete enligt LSO och bör prioriteras framgent. Även frekvensen av de uppföljningar som ska ske till avtalskommunerna, som enligt handlingsprogrammet ska genomföras fyra gånger per år, bör därtill säkerställas då denna uppföljning inte sker till den frekvens som den bör idag. Överlag upplevs den politiska styrningen av räddningstjänsten och dess verksamhet som otillräcklig.

Internkontrollplan tas fram årligen, baserat på risk och väsentlighetsanalys från räddningstjänsten. Även riskobjekt, med hänsyn till LSO och Sevesolagstiftningen har identifierats, och redovisas i handlingsprogram. I samtliga fall då avvikelser inträffat för något av riskområdena har åtgärder satts in, eller planeras att sättas in. Återkoppling från kommunstyrelsen vad gäller den interna kontrollen saknas, och av delgivna årsredovisningar framkommer att reaktionen från politiken, trots mängden avvikelser (sex av åtta punkter), var väldigt sval. Detta pekar på ett behov av att stärka uppföljning och återkoppling av räddningstjänstens internkontrollplan.

Historiskt sett har räddningstjänsten uppvisat allvarliga brister i arbetsmiljön, med märkbara effekter på personalomsättningen och verksamhetens möjlighet att bedriva sitt förebyggande arbete. Området framhålls av ledningen som prioriterat och insatser har genomförts i syfte att stärka både arbetsmiljöarbetet och personalförsörjningen. Det finns trots detta ett fortsatt behov av att dels få nya skyddsombud på plats, dels



Nyköpings kommun

Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

2023-03-29

säkerställa att APT-möten antecknas. Stödet från kommunstyrelsen och vidare av HR har lyfts fram som bitvis otillräckligt av organisationen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka sin styrning och uppföljning över räddningstjänsten.
- Stärka samstämmighet mellan handlingsprogrammet och verksamhetsplan-/berättelse genom att harmonisera målen i respektive dokument.
- Säkerställa att förebyggande insatser genomförs i tillräcklig utsträckning. Vidare att en organisation finns på plats som möjliggör för förebyggande arbete även vid turbulens inom organisationen.
- Säkerställa att skyddsombud finns på plats för samtliga delar av räddningstjänsten och att allt arbetsmiljöarbete dokumenteras, inklusive APT-möten.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Nyköpings kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska om räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten genom en översiktlig granskning av styrning och intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Räddningstjänstens verksamhet består av att skydda människor och egendom. Uppdraget regleras främst genom Lag (2003:778) om Skydd mot olyckor och Förordningen om skydd mot olyckor (SFS 2003:789). Lagstiftningen har avsnitt som är direkt styrande för kommunens/räddningstjänstens verksamhet.

Dagens räddningstjänst har uppgifter som sträcker sig över ett brett verksamhetsområde. Från att identifiera och analysera risker som finns till att utföra insatser i akuta skeden vid brand och olika andra olyckor. En stor del av verksamheten inriktas numera även på utbildningar i brandberedskap för företag, offentligt anställda, organisationer och alla invånare i regionen.

Sörmlandskustens räddningstjänst arbetar med säkerhets- och trygghetsarbete i fyra kommuner: Nyköping, Oxelösund, Trosa och Gnesta. Nyköpings kommun är huvudarbetsgivare. Arbetet i Oxelösund, Trosa och Gnesta styrs genom civilrättsliga avtal mellan Sörmlandskustens räddningstjänst och respektive kommun. För varje kommun finns ett handlingsprogram för räddningstjänstens verksamhet.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens huvudsyfte har varit att bedöma om räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten genom en översiktlig granskning av styrning och intern kontroll.

Följande revisionsfrågor är aktuella i granskningen:

- Arbetar räddningstjänsten på ett tillfredsställande sätt för att leva upp till Lag (2003:778) om Skydd mot olyckor avseende både det övergripande arbetet och det operativa arbetet?
- Sker räddningstjänstens arbete med förebyggande insatser på ett utifrån lagstiftningen tillfredsställande sätt?
- Vilka riskinventeringar genomförs och hur bedöms och kommuniceras detta till förtroendevalda för eventuell prioritering?
- Sköts verksamheten på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till policy och direktiv?
- Är räddningstjänstens interna kontroll tillräcklig?
- Fullgör kommunstyrelsen sin roll och sitt ansvar som politisk nämnd på ett tillfredsställande sätt?
- Finns en tillfredsställande ledning och styrning av organisationen?
- Sker räddningstjänstens arbetsmiljöarbete på ett tillfredsställande sätt?

- Sker arbetet för att säkerställa personalförsörjningen på ett tillfredsställande sätt?

2.2 Avgränsningar

Granskningen, som avser Sörmlandskustens räddningstjänst och därigenom kommunstyrelsen i Nyköpings kommun där räddningstjänsten har sitt säte, har utgått från de uppföljningar och den interna kontroll som tagits fram inom styrelsen över budgetåret 2022.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Kommunallagen
- Lag om skydd mot olyckor
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen i Nyköpings kommun.

2.5 Metod

Granskningen bestod utav dels dokumentstudier, dels intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda.

Granskningen genomfördes genom en inledande intervju med nyckelpersoner inom räddningstjänsten för att se hur arbetet är uppbyggt. I denna intervju identifierades andra nyckelpersoner/aktörer och de styrande dokumenten som finns för arbetet klarlagdes. Efter denna inledande intervju gick arbetet vidare med ytterligare intervjuer med de personer/aktörer som identifierats.

För denna granskning har räddningschef, verksamhetsstrateg, chef för säkerhet och beredskap, kommunstyrelsens ordförande samt ordförande för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden intervjuats.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade i granskningen.

2.6 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Naarttijärvi, certifierad kommunal yrkesrevisor, tillsammans med Viktor Tagesson, verksamhetsrevisor. Anders Petersson har deltagit i sin roll som uppdragsansvarig.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande dokument för räddningstjänsten

3.1.1 Lag (2003:778) om Skydd mot olyckor (och SFS 2020:882)

3 kap. 7 § En kommun skall ansvara för räddningstjänst inom kommunen, om inte annat följer av 4 kap. 1–6 §§.

Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst.

3 kap. 8 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska kommunen ange.

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, och
3. förmågan att
 - a. genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,
 - b. genomföra flera samtidiga räddningsinsatser,
 - c. genomföra omfattande räddningsinsatser, och
 - d. utöva ledning i räddningstjänsten.

Kommunen ska i programmet ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas för förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

Innan kommunen antar ett handlingsprogram eller beslutar om betydande förändringar i programmet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

3.1.2 Interna styrdokument

Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst

Enligt Lagen om skydd mot olyckor (LSO) måste alla kommuner ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten, inklusive dess förebyggande arbete. Vad gäller Nyköpings kommun utgörs detta av "Handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst". Nuvarande handlingsprogram beslutades i Nyköpings kommunfullmäktige och kommunstyrelse under slutet av 2021 och gäller för perioden 2022–2023. Dokumentet är framtaget av Sörmlandskustens räddningstjänst, som förutom att ansvara för räddningstjänsten i Nyköping, även bedriver räddningstjänsten i Trosa kommun, Oxelösunds kommun och Gnesta kommun enligt avtal med respektive kommun. Dessa avtal förnyas på femårsbasis.

På ett övergripande plan konstaterar man i handlingsprogrammet att de fyra kommunerna har en varierad och komplex riskbild, med variationer sett till befolkningens mängd, verksamheter och geografiska förhållanden. Samtidigt förenas de i att en stor del av det geografiska området utgörs av landsbygd och att tre av kommunerna räknas som kustkommuner med en större skärgårdsmiljö, förutsättningar som kräver hög tillgänglighet, specifik utrustning och kunskap från räddningstjänsternas sida. Samtliga kommuner som omfattas av räddningstjänstens arbete redogörs för i handlingsprogrammet. Beskrivningarna innehåller genomgång av generell kommuninformation, inklusive redogörelse av kommunernas olika tätorter, vilka typer av verksamheter som finns i kommunerna samt demografiska utvecklingstrender. Det framkommer inte av denna beskrivning att slutna avtal mellan Sörmlandskustens räddningstjänst och kommunerna varierar, framförallt vad gäller räddningstjänstens åtagande om att genomföra utbildningsinsatser även för Oxelösunds kommun.

I handlingsprogrammet redogörs för diverse riskobjekt, som i enlighet med den s.k. Sevesolagstiftningen (1999:381) och LSO, pekats ut som anläggningar där stora mängder farliga kemikalier hanteras som kan innebära fara för människor eller miljön. Samtliga kommuner, med undantag för Gnesta, har riskområden enligt Sevesolagstiftningen alternativt LSO.

Förutom specifika riskobjekt innehåller planen andra identifierade risker, dessa inkluderar:

- Inträffade händelser.
- Brand i byggnad.
- Brand utomhus.
- Trafikolycka.
- Olycka med farliga ämnen.
- Naturolycka.
- Drunkning.

Flera av dessa risker bryts dessutom ner ytterligare i olika underområden. Brand i byggnad bryts exempelvis ner till bl.a. bostadsbränder, brand i vårdmiljö och industribrand m.m. Riskgenomgång följs av en beskrivning av hur Sörmlandskustens räddningstjänst värderar och ämnar riskreducera respektive identifierat riskområde. Detta ligger sedan till grund för de mål som tas fram i handlingsprogrammet. Riskvärderingen i fråga är detaljrik men är skriven på ett sätt som innebär att texten inte går att koppla direkt till de risker som läggs fram i handlingsprogrammet.

Utifrån identifierade risker, och med hänsyn till MSB:s vision inom nationell strategi för stärkt brandskydd såväl som de nationella målen i LSO har sex verksamhetsmål formulerats. Följande utgör de sex mål som Räddningstjänsten har tagit fram:

1. Skadeutfallet i samband med bränder i bostadsmiljö ska minska vad gäller hälsa, miljö och egendom.
2. Kunskapen om individanpassat brandskydd hos berörda verksamheter samt medborgare ska öka.
3. Stärka samhällets samlade förmåga till att snabbt bryta den negativa skadeutvecklingen.

4. Stärka förmågan att hantera och begränsa konsekvenserna vid sällanhändelser och komplexa räddningsinsatser.
5. Förmågan att genomföra räddningsinsats vid samhällsstörningar och under höjd beredskap ska stärkas.
6. Stärka och utveckla rollen som aktiv samverkanspart och samhällsaktör.

Efter det att verksamhetsmålen redovisats följer en redogörelse av räddningstjänstens förebyggande verksamhet såväl som operativa förmåga. Den operativa förmågan redovisas med utgångspunkt i de identifierade riskområden som redogjorts för tidigare i granskningen. Detta inkluderar hur räddningstjänsten ska arbeta för att begränsa och bryta skadeförloppet vid insats, samt vilka resurser som ska tillsättas för att möjliggöra för detta.

Avslutningsvis uppges frekvensen vid vilket handlingsprogrammet ska följas upp. Uppföljning mot tjänsteorganisationen inom respektive kommun ska ske fyra gånger per år. Mot styrande nämnd (Kommunstyrelsen) ska uppföljning ske i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Resultat och måluppfyllnad ska dokumenteras löpande i verksamhetsplan och budget för respektive år och verksamheten som helhet utvärderas i samband med att giltighetstid för handlingsprogrammet går ut och ett nytt program ska tas fram. Giltighetstid för handlingsprogrammet framkommer inte av själva dokumentet, men aktuellt handlingsprogram uppges av intervjuad för granskningen vara aktuell fram till och med 2023.

Kommunstyrelsens överenskommelse

Som ett led i Nyköpings kommuns nuvarande styrmodell slöt kommunstyrelsen under 2021 en överenskommelse mellan politiken och styrelsens verksamheter.

Överenskommelsen gäller för verksamhetsåret 2022 och reglerar kommunstyrelsens verksamheters grunduppdrag och särskilda uppdrag. Överenskommelse för 2023 har inte delgetts denna granskning. Värt att påpeka är att styrmodellen är under översyn, vilket innebär att överenskommelsens framtida utformning kan vara annorlunda, om motsvarande överenskommelse överhuvudtaget inkluderas i framtida styrmodell.

Vad överenskommelsen innebär för respektive verksamhetsområde beskrivs i separata bilagor, varav den för räddningstjänsten benämns "Bilaga 3 Räddning och säkerhet (ROS)". Grunduppdraget beskrivs utifrån (1.) Myndighetsfunktion, (2.) Allmänt, (3.) Avdelning Säkerhet och krisberedskap, samt (4.) Avdelning Skydd mot olyckor. Antalet ansvarsområden inom respektive del av grunduppdraget ligger mellan fyra (allmänt) och sex (Avdelning Skydd mot olyckor) punkter. I överenskommelsen lyfts totalt åtta särskilda uppdrag. Av dessa uppdrag finansieras samtliga inom redan beslutad budgetram, med undantag för uppdraget "Fortsatt satsning och utveckling av våra frivilliga räddningssvårn" som finansieras med extra medel om 150 tkr.

Uppföljningen av överenskommelse ska genomföras 2 gånger under 2022, i samband med delårsrapport och årsbokslut.

Verksamhetsplan och Verksamhetsberättelse

Då verksamhetsplan för 2023 ännu ej färdigställts utgår vi i huvudsak från senast fastställda verksamhetsplaner, från 2021 och 2022. För 2021 finns dessutom en

2023-03-29

nedbruten verksamhetsplan där mål och arbete kring framtagna mål förtydligats ytterligare och tydligare kopplingar görs till handlingsprogrammet. Att motsvarande nedbruten verksamhetsplan inte tagits fram för efterkommande år uppges enligt intervjuad för granskningen bero på turbulens inom räddningstjänstorganisationen (se 3.4 "arbetsmiljö och personalförsörjning") samt p.g.a. att kommunstyrelsen inte efterfrågat en sådan verksamhetsplan.

I verksamhetsplan redovisas diverse mål med utgångspunkt i de målområden som beslutats om i kommunfullmäktige. Målområdena har sin grund i kommunens vision. Till dessa redovisar man i verksamhetsplanen, status för varje område. Konkreta aktiviteter med tillhörande kommentarer vad gäller aktivitetens fortlöpande samt ansvarig tjänsteperson redovisas under båda åren. Viss variation går att utläsa mellan 2021 och 2022 års plan vad gäller punkten "önskat resultat" där olika mätbara nyckeltal redovisas. Detta redovisas för samtliga områden i 2022 års verksamhetsplan, men inte för 2021.

Utöver detta redovisas väsentliga händelser under det gångna året såväl som en framtidsspaning om nästkommande tre år. För 2022 redovisas även en sammanfattning av verksamhetens arbete med intern kontroll. Sammanfattningen är väldigt kortfattad och innehåller få detaljer. Den framtidsspaning som gjordes i verksamhetsplan för 2022 pekar på ett förnyat fokus på det civila försvaret, satsningar kring personalförsörjning, samt arbete med kontinuitetsplanering, brottsförebyggande och kring vissa tillsynsobjekt enligt LSO.

Utkast för 2023 års verksamhetsplan har även delgetts KPMG. Verksamhetsplan för 2023 följer en liknande struktur som den för tidigare år, men har tagits fram i systemet "hypergene".

Verksamhetsberättelsen för 2021 liknar i stort den verksamhetsplan som delgetts denna granskning för samma år, med målbedömningar som har sin grund i av kommunfullmäktige framtagna målområden. De målbedömningar som görs i verksamhetsberättelsen är identiska till dem som redovisas i planen. För 2022 års verksamhetsberättelse saknas genomgången av verksamhetens måluppfyllelse helt, och kopplingen mellan berättelsen och planen ter sig således något otydligare. I verksamhetsberättelsen för såväl 2021 som 2022 görs en genomgång av bl.a. verksamhetens ekonomi samt sjukfrånvaro och arbetsmiljöhändelser. En redogörelse över genomförda aktiviteter under året saknas emellertid för båda åren.

3.1.3 **Kommentar och bedömning**

Sörmlandskustens räddningstjänst har tagit fram ett handlingsprogram utifrån de krav som ställs enligt Lagen om skydd mot olyckor. Handlingsprogrammet är omfattande och innehåller nulägesbilder, redogörelse av diverse riskobjekt såväl som mål för organisationen i stort, m.m. Utöver handlingsprogrammet styrs räddningstjänstens verksamhet utav den överenskommelse som slutits med kommunstyrelsen och genom de verksamhetsplaner/ verksamhetsberättelser som tas fram årligen.

Framtagna styrdokument är på ett övergripande plan att betrakta som tillräckliga. Samtidigt finns ett visst behov av förtydligande. Resultatet av de aktiviteter som läggs fram i verksamhetsplanen bör framkomma av, och redovisas i den

2023-03-29

verksamhetsberättelse som tas fram vid slutet av året. Vi ser därtill ett behov av att stärka kopplingen och skapa mer samstämmighet mellan verksamhetsplan och handlingsprogrammet, i linje med den nedbrutna verksamhetsplan som togs fram under 2021. Vår bild är emellertid att detta bör göras inom ramen för ordinarie verksamhetsplan, och inte som ett fristående dokument.

Varför vi gör bedömningen att de styrande dokument som gäller för Sörmlandskustens räddningstjänst, med sina omfattande förbättringsmöjligheter, är att betrakta som delvis ändamålsenliga.

3.2 Arbete och ledning

3.2.1 Organisation och operativ förmåga

Ansvarsområden för räddningstjänsten består av operativt räddningstjänstarbete, krisberedskap, utbildningsinsatser mot kommunalt anställda, förebyggande arbete (inklusive tillsyn, rådgivning och information till företag och organisation) samt brottsförebyggande arbete. Arbetet genomförs av Räddning och Säkerhets två avdelningar, där en avdelning har ansvaret för räddningsarbetet och förebyggande arbete enligt LSO (avd. "Skydd mot olyckor"), en ansvarar för säkerhets- och beredskapsarbete (avd. "Säkerhet och krisberedskap").

Operativ räddningstjänst

Sörmlandskustens operativa förmåga finns beskriven i handlingsprogrammet. Detta inkluderar såväl bemanning som antal fordon och expertkompetenser på respektive brandstation. Även s.k. "högre ledningsfunktioner" redogörs för, inklusive antal ledningsenheter. Bemanningen på respektive brandstation ser ut enligt följande:

Brandstation*	Antal personal (Styrkeledare/brandman)
Nyköping (H)	1/4
Nyköping (B)	1/4
Oxelösund (B)	1/4
Trosa (B)	1/4/1**
Gnesta (B)	1/4
Vrena (B)	1/4
Nävekvarn (B)	0/1
Nävekvarn (FV)	0/4
Tystberga (FV)	0/4

Kila (FV)	0/4
Gåsinge (FV)	0/4

* H = Heltid, B = Beredskap, FV = Frivilligt värn.

** För Trosa består bemanningen av en styrkeldare, fyra brandmän och ytterligare en brandman placerad i Vagnhärad (som inte är en station).

För såväl heltidsräddningsstyrkorna, som för räddningsstyrkorna i beredskap (med undantag för i Nävekvärn) ska bemanning bestå av en styrkeledare och fyra brandmän. För de räddningsstyrkor i frivilligt värn är antalet brandmän densamma, men utan styrkeledare, dessa har vidare inget krav på beredskap, vilket innebär att brandmän från frivilligvärnen inte behöver deltaga vid uttryckning och därför bara kanske deltagar. Enligt handlingsplan ska dessutom ett beredskapsvärn, placerat i Nyköping, som samtliga kommuner kan nyttja finnas på plats. Detta har emellertid avvecklats.

Det framkommer av genomförda intervjuer att avsteg från handlingsprogrammet har beviljats vad gäller antalet personer i vissa räddningsstyrkor. Detta p.g.a. bemanningssvårigheter. Avsteg har beviljats för Oxelösund för en styrkeledare på tre brandmän, alternativt ingen styrkeledare och fyra brandmän (1/3 alt. 0/4) samt för Vrena för en styrkeledare på tre brandmän (1/3).

Trots bemanningsrelaterade svårigheter uppges det operativa räddningstjänstarbetet fungera väl och intervjuade för granskningen anser att det operativa arbetet är i enlighet med LSO. Detta uppges ha varit fallet även historiskt sett, vid tillfällen då det har varit mer turbulent i verksamheten. Bedömningen görs i handlingsprogrammet att verksamheten till stor del uppfyller målet om ett tillfredställande och likvärdigt skydd. Det framkommer av genomförda intervjuer att även avtalskommunerna är nöjda med det operativa arbetet.

Av handlingsprogrammet framkommer att responstiden för utryckning vid alarmering har varit förhållandevis stabil över tid (2018–2020). Medianresponstiden har för samtliga år och samtliga kommuner varit under 15 minuter, med undantag för Gnesta kommun 2018. Alarmering hanteras av Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF) enligt avtal. I handlingsprogrammet framkommer att räddningstjänsten arbetar enligt metoden "Första insatsperson" (FIP). FIP innebär att en brandman/arbetsledare har ett utryckningsfordon med sig under beredskapen och vid larm åker direkt till skadeplatsen, vilket innebär att hjälpen kan komma fram tidigare.

Krisberedskap, utbildning och förebyggande arbete

Det förebyggande arbetet genomförs av såväl anställda inom räddningsverksamheten (Räddning och säkerhet) som anställda inom avdelningen för säkerhet och krisberedskap.

Inom enheten för säkerhet och krisberedskap genomförs arbete gällande:

- Brottsförebyggande.
- Krisberedskap.
- Säkerhet.
- Civilt försvar.

2023-03-29

Vad gäller det brottsförebyggande arbetet (i Nyköpings kommun) har man tagit fram såväl medborgarlöften som samverkansöverenskommelse. Man jobbar utifrån EST (effektiv samordning för trygghet), och deltar dessutom i kommunens SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritid). Säkerhetsarbetet genomförs ofta i samverkan med tekniska förvaltningen. Personlarm och skalskydd lyfts fram under genomförd intervju som exempel på säkerhetsinsatser. Även kameraövervakning på skolor har diskuterats.

Arbetet med krisberedskap sköter man främst för Nyköpings kommun, men utbildningar har genomförts för samtliga kommuner. Samtliga avtalskommuner ingår dessutom i samma civilförsvarförbund. Civilt försvar handlar i förlängningen i huvudsak om att arbeta fram Nyköpings kommuns krigsorganisation och krigsplaceringar. Arbetet med att ta fram dessa är påbörjat, och fokus under nuvarande mandatperiod har varit på frågan om kontinuitetsplaneringen i kommunen.

Annat förebyggande arbete, så som utbildningar i brandsäkerhet eller myndighetstillsyn, genomförs av räddningsverksamheten. Det framkommer av genomförda intervjuer att förebyggande insatser inte kunnat genomföras i den utsträckning som verksamheten själv hade önskat, som ett resultat av turbulens inom organisationen (se 3.4 "arbetsmiljö och personalförsörjning"), samt p.g.a. pandemin. Den bedömning som organisationen själv gör är att det förebyggande arbetet inte har varit tillräckligt under de senaste åren.

Av genomförda intervjuer uppges samtidigt att det förebyggande arbetet har kunnat återupptas under 2022. Information om tillsynsobjekt har rullats ut till tillsynsförare, information och mallar för brandskydd har tagits fram och spridits vidare inom kommunen och HLR-utbildningar har genomförts med kommunanställda. Utbildningsinsatser och samverkan med omsorgen lyfts i såväl intervjuer som i handlingsprogrammet som en viktig utbildningsinsats, där en checklista används av anställda i hemtjänsten för att säkerställa brandsäkerheten hos brukaren.

Det framkommer dessutom att samtliga insatsledare, som del av deras tjänst, ska genomföra vissa tillsynsinsatser. Mellan tre till tio per insatsledare, totalt mellan 130–150 stycken för hela organisationen per år. Därtill finns två brandinspektörer som arbetar bara med tillsynsarbete och två brandingenjörer som arbetar vardera en halvtid med tillsyn och annat förebyggande arbete.

Sett till antalet händelser (som redovisade i handlingsprogrammet) så görs bedömningen internt att uppmätt nivå, trots minskning sedan 2018, inte var på en acceptabel nivå under 2020. Framförallt stack Nyköping ut, där insatserna låg väl över riksnittet. Enligt handlingsprogrammet görs bedömningen att kommunerna kommer fortsätta med pågående förebyggande åtgärder och även sätta in nya åtgärder för att minska antalet olyckor och dess konsekvenser. Av handlingsprogrammet framkommer att satsningar och samarbete med hemtjänst, sjukvård och äldreomsorgen samt samarbeten och samverkan med andra aktörer i samhället (inklusive de som bor i och verkar i vissa områden) behövs för att säkerställa ett skäligt brandskydd. Detta bl.a. för att öka kunskaperna och möjliggöra för individer att kunna göra ett initialt ingripande för att bryta den negativa skadeutvecklingen.

2023-03-29

Sörmlandskustens räddningstjänst ska, enligt handlingsprogram, dessutom fortsatt analysera och utveckla organisationens förmåga att verka under höjd beredskap och krig. Detta innefattar bl.a. att ta fram förslag på organisation och arbetsuppgifter under sådana förhållanden. Det framkommer av genomförd granskning att detta arbete påbörjats.

3.2.2 Politisk ledning och styrning

Nyköpings kommun är huvudarbetsgivare för Sörmlandskustens räddningstjänst och räddningstjänsten är placerad i Nyköpings kommun. Den politiska styrningen sker genom kommunstyrelsen i Nyköpings kommun, med undantag för tillsyn och sotningsärenden, som ligger under miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Arbetet i Oxelösund, Trosa och Gnesta styrs genom civilrättsliga avtal mellan Sörmlandskustens räddningstjänst och respektive kommun. Politiskt sett ansvarar samhällsbyggnadsnämnden i Trosa och Gnesta för LSO-frågor i sin kommun, och i Oxelösund ligger detta ansvar på kommunstyrelsen.

Av handlingsprogrammet framkommer frekvensen vid vilket räddningstjänsten och dess verksamhet ska följas upp. Uppföljning mot tjänsteorganisationen inom respektive kommun, d.v.s. till såväl Nyköpings tjänsteorganisation som avtalskommunerna, ska ske fyra gånger per år. Mot styrande nämnd (kommunstyrelsen i Nyköping) ska uppföljning ske i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Samma frekvens av uppföljning framkommer dessutom av den överenskommelse som slutit mellan kommunstyrelsen och räddningstjänsten. Arbetet med måluppfyllning utifrån handlingsprogrammet ska dokumenteras löpande i räddningstjänstens verksamhetsplan, och handlingsprogrammet utvärderas i samband med att giltighetstid för handlingsprogrammet går ut och ett nytt ska tas fram. Aktuellt handlingsprogram går ut 2023.

Vad gäller den uppföljning som ska göras i enlighet med handlingsprogrammet ser denna i praktiken annorlunda ut än den faktiska uppföljning som genomförs. Uppföljning i avtalskommunerna sker enligt intervjuade med lägre frekvens än de fyra gånger om året som uppges i handlingsprogrammet. I huvudsak genomförs uppföljning vid behov, när information efterfrågas av kommunerna. Uppföljning till kommunstyrelsen sker i enlighet med överenskommelsen mellan räddningstjänsten och kommunstyrelsen (delårs- och helårsbokslut) men även vid behov.

Uppföljningen av verksamhetsplan-/ berättelse uppges ha genomförts vid två tillfällen under 2022. Målen i handlingsprogrammet har inte följts upp av politiken då dessa saknas i räddningstjänstens verksamhetsplan. Uppföljningen som sådan har endast genomförts av de mål som tagits fram med utgångspunkt i kommunfullmäktiges utvalda målområden.

Bilden som målas upp av intervjuade för granskningen är att de mål som tagits fram för verksamheten behöver brytas ner för att möjliggöra för mer tillfredsställande uppföljning. En sådan nedbrytning genomfördes under 2021, där målen i handlingsprogrammet bröts ner för uppföljning i kommunstyrelsen. P.g.a. intern turbulens (se 3.4 "arbetsmiljö och personalförsörjning) och ett svalt intresse från politiken har detta inte gjorts för varken 2022 eller 2023.

2023-03-29

På ett övergripande plan är bilden från verksamheten att räddningstjänstens frågor ibland bortprioriteras, bl.a. då kommunstyrelsen uppfattas ha många frågor på sitt bord som konkurrerar om deras uppmärksamhet. Det upplevs inte heller finnas en tydlig motpart i kommunstyrelsen som verksamheten kan lyfta sina frågor till, och verksamheten ser ett behov av ett tydligare politiskt engagemang vad gäller uppföljning och styrning av räddningstjänstens arbete.

Samma problematik framstår inte gälla för de förebyggande frågor som ligger under chef för säkerhet och krisberedskap. De förebyggande frågorna, framförallt brottsförebyggande, säkerhet och krisberedskap uppfattas få mer politiskt utrymme än räddningstjänstens frågor, och chef för säkerhet och krisberedskap får regelbundet rapportera till politiken.

Uppföljning görs i miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, i kraft av deras ansvar för tillsyn och sotningsärenden. Då sotningen genomförs i huvudsak utav extern aktör, och inte av räddningstjänsten har denna uppföljning ingen bäring på nuvarande granskning. Värt att tillägga är ett önskemål från nämnden om att möjliggöra för gemensam sotnings- och brandtillsyn. Något som inte har kunnat göras idag.

3.2.3 Kommentarer och bedömning

På ett operativt plan framstår räddningstjänstens arbete som välfungerande. Detta trots viss problematik kring bemanning på vissa stationer. Undantag gäller för det förebyggande arbete som ligger under räddningstjänstens verksamhet då detta inte kunnat genomföras i en tillräcklig utsträckning tidigare, och varit under uppstart under 2022. Det råder samtidigt en medvetenhet om verksamhetens brister, och av såväl intervjuer som av handlingsprogrammet framkommer att framtida satsningar kommer att göras på det förebyggande arbetet. Förebyggande satsningar inom äldrevården och att samtliga insatsledare har tilldelats visst tillsynsansvar är goda exempel på satsningar som faktiskt genomförts. Att stärka brandmännens förebyggande roll och ansvar bör fortsatt vara ett prioriterat område för kommunen.

Vår bedömning vad gäller det operativa arbetet, enligt policyer och direktiv såväl som enligt LSO, är att detta genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Vad gäller räddningstjänstens förebyggande insatser går ett förbättringsbehov att identifiera, där man under tidigare år inte kunnat genomföra förebyggande insatser i en tillräcklig utsträckning. Varför bedömningen görs att det förebyggande arbetet, trots förbättringar under 2022, inte är fullt ut ändamålsenligt.

Sett till den politiska uppföljningen så framstår denna som bitvis otillräcklig. Verksamhetsplan-/ berättelse tas fram och följs upp i enlighet med den frekvens som framkommer av överenskommelsen mellan räddningstjänsten och kommunstyrelsen. Denna uppföljning inkluderar inte de mål som har tagits fram i handlingsprogrammet och i praktiken genomförs ingen uppföljning av dessa. Att sådan uppföljning genomförs är ett viktigt steg i att säkerställa tillräcklig politisk insyn vad gäller räddningstjänstens arbete enligt LSO och bör prioriteras framgent. Frekvensen av den uppföljning som ska ske till avtalskommunerna, som enligt handlingsprogrammet ska genomföras fyra gånger per år, bör därtill säkerställas då denna uppföljning inte sker till den frekvens som den bör idag. Vidare, är det av vikt att den politiska styrningen, och uppföljningen

av räddningstjänsten och dess verksamhet prioriteras, då detta inte upplevs vara fallet idag.

Varför vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullgör sin roll och sitt ansvar som politisk nämnd på ett fullt ut ändamålsenligt sätt.

3.3 Riskhantering och internkontrollplan

Enligt instruktionen för rapportering av genomförd internkontrollplan ska Nyköpings kommuns internkontrollplaner baseras på en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys där det tydligt framgår hur riskerna som avhandlas har valts ut. Planerna ska färdigställas inom angiven tidsram för att därefter beslutas i varje nämnd/styrelse. Det är upp till varje nämnd att besluta om sin kontrollplan och att skriva fram de till KS för kännedom. Rapporteringen av internkontrollplanerna sker två gånger per år och en sammanfattande redogörelse av kommunens interna kontroll görs i årsredovisningen. Någon återrapportering från kommunstyrelsen tillbaka till verksamheten (i detta fall räddningstjänsten) vad gäller hanteringen utav internkontrollplanen har inte gjorts.

Internkontrollen för 2022 utgår från åtta kontrollområden. De åtta kontrollområdena tas fram av verksamheten bl.a. med hänsyn till föregående års interna kontrollmål och kontrollområdena graderas sedan på en tiogradig skala, där 1 är det lägsta riskvärdet och 10 är det högsta. Till varje hot/risk finns kontrollmoment, metoder för hur det ska genomföras, när eller hur ofta kontrollen ska ske, samt vem som ansvarar för att den görs. Därefter sammanfattas resultatet av kontrollerna. Resultatet tar hänsyn till hur många kontroller som genomförts, huruvida avvikelser har upptäckts och vilka åtgärder som har vidtagits eller planeras. KPMG har delgetts såväl internkontrollplan som risk- och väsentlighetsanalysen för 2022. Genom kontrollerna upptäcktes avvikelser av olika grad inom sex av åtta kontrollområden. För samtliga kontrollområden med identifierade avvikelser finns en redogörelse över vidtagna eller planerade åtgärder i syfte att motverka att sådan avvikelse inträffar igen. Följande utgör redovisade risker i internkontrollplanen:

Risk	Har avvikelse inträffat?	Åtgärd
Attestrutiner/inköpsregler/ Leverantörsgranskning	Ja	Rättas under 2023. Fortsatta kontroller ska genomföras.
Attestreglemente och delegation	Ja	Fel rättas och ny attestlista sparas på avsedd plats.
Årlig genomgång av att rätt taxor/avgifter debiteras och att avtal uppdateras/upprättas	Nej	

ROS grundläggande rutiner	Ja	Utvecklas under 2023 då nytt arbetssätt för SBA tas fram.
Diarierutin och dokumenthanteringsplaner	Nej	
Representation, kurser och konferenser	Ja	Fortsatt kontroll behöver genomföras. Utbildning av personer som beslutsattesterar.
Dokumenterade APT-protokoll	Ja	Uppmaningar till chefer att efterleva sitt uppdrag.
Tillgänglighetsanpassade dokument	Ja	De dokument som hittats har uppdaterats och tillgänglighetsanpassats eller byggts om till formulär.

Utöver de risker som identifierats för verksamheten i samband med framtagandet av internkontrollplan har diverse riskobjekt identifierats som del av handlingsprogrammet. Inom Nyköpings kommun identifieras fem farliga verksamheter (Hagnesta bergtäkt, Stockholm Skavsta flygplats, Studsvik Nuclear AB, AB Svafo och Cyclife Sweden AB), fyra riskobjekt med avseende på trafikolyckor (Stockholm Skavsta flygplats, E4:an, Väg 52 och järnvägar) och tre riskobjekt med avseende på olyckor med farliga ämnen (Studsvik, Stockholm Skavsta Flygplats och bergtäkter). Till varje identifierat riskobjekt följer även en beskrivning av vilka risker som finns kopplade till dessa.

Av årsredovisning för Nyköpings kommun från 2021 framkommer inte några synpunkter vad gäller den interna kontrollen i sig, dock uppger man att systemet för planering av internkontrollen behöver ses över. Av årsredovisning för 2022 uppges att "endast smärre avvikelser har upptäckts och identifierade brister har åtgärdats där så varit möjligt. Som exempel på åtgärder som lyfts fram i årsredovisningen framhålls investering i säkert besöksrum, förbättrad IT-säkerhet och insatser i syfte att stärka arbetet med att rekrytera och bibehålla utbildad/kompetent personal. Ingen direkt hänvisning görs till räddningstjänsten och deras interna kontroll.

Av intervjuade från såväl räddningstjänsten som politiken framkommer inga märkbara brister vad gäller den interna kontrollen.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Den interna kontrollen tas fram årligen, baserat på risk- och väsentlighetsanalys från räddningstjänsten. Även riskobjekt, med hänsyn till LSO och Sevesolagstiftningen har identifierats, och redovisas i handlingsprogram. Av delgiven internkontrollplan från 2022 framkommer att avvikelser inträffat för majoriteten av identifierade riskområden.

För samtliga riskområden vid vilket avvikelser har inträffat har åtgärder satts in, eller planeras att sättas in. Att avvikelser uppkommit till den utsträckning som de har gjort är visserligen inte att betrakta som positivt, men pekar samtidigt på att verksamheten valt att fokusera på rätt risker. Att åtgärder satts in till följd av detta, minskar risken för framtida incidenter inom området. Detta innebär på sikt en mindre sårbar organisation.

Förutom att säkerställa en välfungerande intern kontroll på verksamhetsnivå, bör det vara tydligt hur respektive politisk styrelse/nämnd hanterar framtagna internkontrollplaner och i förlängningen att återrapportering görs till verksamheten. Någon sådan återrapportering görs inte till räddningstjänsten idag. Hanteringen av räddningstjänstens interna kontroll framkommer inte heller av kommunens årsredovisning där man, trots att räddningstjänsten för år 2022 redovisat avvikelser för sex av åtta riskområden, inte har redovisat detta resultat någonstans i årsredovisningen. Givet bristen på återkoppling och avsaknaden av reaktion från politiken, trots mängden avvikelser i den interna kontrollen, tycks ett behov finnas av att stärka uppföljning av räddningstjänstens internkontrollplan i kommunstyrelsen. Att sådan uppföljning görs bör betraktas som positivt ur såväl kommunikationssynpunkt som styrsynpunkt.

Vår bedömning, givet ovanstående, är att de riskinventeringar och den interna kontrollen som genomförs på verksamhetsnivå av räddningstjänsten är att betrakta som ändamålsenlig. Men att tydligare återkoppling från kommunstyrelsen vad gäller hantering av den interna kontrollen bör genomföras.

3.4 Arbetsmiljö och personalförsörjning

3.4.1 Arbetsmiljö

Som omnämns tidigare i granskningen har det under tidigare år funnits viss turbulens inom räddningstjänsten. Vad detta i praktiken har inneburit har varit en stor personalomsättning bland heltidsanställda inom organisationen och ett omfattande t.f.-skap, vilket uppges av intervjuade för granskningen ha försämrat möjligheten till kontaktskapandet mellan brandmän och ledning, och lett till ett mer ineffektivt ledarskap. Turbulensen som sådan har sin grund i viss arbetsmiljörelaterad problematik. Varför två externa granskningar har genomförts av verksamhetens arbetsmiljö, en daterad april 2019, en från augusti 2022.

Granskningen från 2019 lade stort fokus kring effekterna av den omorganisation som då hade genomförts. Resultatet visade på bristande tydlighet vad gäller styrkeledare/brandmäns roller och ansvar efter genomförd omorganisation, vilket medfört att man känt sig mindre trygg i sin roll. Därtill bristande delaktighet under själva omorganisationen samt brister i stödet mellan såväl styrkeledare och chef som mellan brandmän och styrkeledare. Granskningen från 2022 konstaterade bl.a. att det fanns en tillitsbrist mellan ledning och styrkeledare/brandmän som inneburit att konflikt uppstått mellan ledning och medarbetare. Vidare lyfte granskningen fram bristande kommunikation kring tilltänkta eller beslutade förändringar i verksamheten samt en oförmåga att hantera konflikter direkt, vilket inneburit att konflikterna i fråga tillåts eskalera. I granskningen pekar man på risken att den bristande arbetsmiljön kan påverka det operativa arbetet.

2023-03-29

Av intervjuade för granskningen utmålas tidigare omnämnd tillitsbrist tillika det faktum att konflikten fick pågå under för lång tid som drivande i den arbetsmiljöproblematik som uppstått. Även om tidigare granskning pekade på risken att brister i arbetsmiljön kan innebära negativa effekter för det operativa arbetet, menar de som KPMG intervjuat för denna granskning att det operativa arbetet kunnat fortlöpa trots problemen inom organisationen. Det förebyggande arbetet framhålls istället har varit mest drabbat.

Medvetenheten kring tidigare arbetsmiljöproblematik är hög bland intervjuade förtroendevalda såväl som intervjuade från räddningstjänsten, både bland nya anställda och de som varit inom organisationen under en längre tid. Frågan har vid flera tillfällen lyfts fram till kommunstyrelsen av dåvarande räddningschef. Av verksamhetsberättelsen för 2022 återfinns följande skrivelse som styrker ovan: "De senare åren har verksamheten präglats av interna konflikter och arbetsmiljöproblem".

I dialog med verksamheten uppger man emellertid att det faktiska stödet från såväl kommunstyrelsen som HR under den turbulenta perioden hade kunnat vara bättre, och att inte tillräckligt gjordes för att ge stöd åt räddningstjänstens ledning.

Av verksamhetsberättelse för 2022 redogör man vidare för att åtgärder har vidtagits i syfte att komma till rätta med arbetsmiljöproblematiken. Även chefsrekryteringar och organisationsjusteringar (där ansvar och roller ses över och förtydligas) framhålls kunna bidra till en förbättrad arbetsmiljö i organisationen.

Arbetsmiljöarbetet diskuteras under såväl APT-möten som under skyddsronder. Det finns emellertid inga skyddsombud på plats, och arbetet leds i dagsläget utav första ledets chef (d.v.s. styrkeledare). Det framkommer av intervjuade för granskningen att man har haft problem med att rekrytera nya skyddsombud då tidigare skyddsronder ofta agerat forum för klagomål och konflikt. Vad gäller APT-möten framkommer det av internkontrollplan för 2022 att man såg en risk med protokollföringen. Det framkommer vidare att anteckningar saknades bland flera arbetsgrupper. Cheferna har uppmanats att efterleva sitt uppdrag som protokollansvariga.

Av verksamhetsplan för 2023 framkommer att ett arbete pågår att implementera ett ledningssystem kopplat till det systematiska arbetsmiljöarbetet. I arbetet ingår utbildningsinsatser som utbildning av chefer och basutbildning.

Tillbudsrapportering

På Sörmlandskustens räddningstjänst finns ett systemstöd tillgängligt för att rapportera in och samla olika typer av tillbud. Detta inkluderar såväl psykosocial hälsoproblematik som fysisk hälsa. Fram till 2021 inkom tillbud över mail för att sedan hanteras av verksamhetsstrateg. Därefter, sedan 2022, har systemet KIA införts för tillbudsrapporteringen.

Skyddsombud eller chef till den medarbetare som inkommer med anmält tillbud är skyldig att rapportera in tillbudet till systemet. Därefter sammanställs tillbudet och återrapporteras till de som gjort anmälan. Bilden som utmålas av intervjuade för granskningen är att tempot i hanteringen av tillbudet ökat och att ansvarsfördelningen kring hanteringen även blivit bättre. I stort upplevs arbetet med tillbud ha blivit mer ändamålsenligt över tid.

I verksamhetsberättelsen redogör man för olycksfall och tillbud. Av redovisningen för 2022 framkommer att tillbud minskat från 36 tillbud 2021 till 17 tillbud 2022, en minskning med 19. Antalet tillbud under 2022 är nästan i nivå med 2019 då 14 tillbud redovisades, men fortsatt högre än 2017, då endast fem tillbud inkommit.

3.4.2 Personalförsörjning

För att kunna hantera grunduppdraget krävs tillräcklig tillgång till personal med rätt kunskap och kompetens. I syfte att hantera risken görs insatser med fokus på att rekrytera nya deltidsbrandmän, dessutom tillämpas kontinuerlig fortbildning och övningsverksamhet för medarbetare.

Sörmlandskustens räddningstjänst har tio räddningsstyrkor som är fördelade på nio brandstationer. Totalt arbetar 170 personer inom räddningstjänstens verksamheter, varav majoriteten utgörs av deltidsanställda. 56 av 170 anställda är heltidsanställda, varav drygt 30 arbetar operativt.

För Sörmlandskustens räddningstjänst såväl som nationellt är kompetens- och personalförsörjning en utmaning för verksamheten. Problemen kring personalförsörjning uppges av intervjuade för granskningen framförallt finnas vad gällande tjänster på chefsnivå, där rekryteringsprocessen vid ett tillfälle fick pågå under tio månader innan tjänsten kunde tillsättas. För en del brandstationer finns problem även kring tillgången på deltidsbrandmän, varför avsteg har beviljats för Oxelösund och Vrena om färre styrkeledare/brandmän i deras räddningsstyrkor, jämfört med den nivå som ska upprätthållas enligt handlingsprogrammet.

Insatser genomförs i syfte att dels problematisera frågan om kompetensförsörjning inom räddningstjänsten, dels attrahera fler till att söka sig till yrket. Det framkommer i dialog med verksamheten att en arbetsgrupp är tillsatt, innehållande tre personer, som arbetar med dessa frågor. Arbetet genomförs i projektform och projektet pågår fram till i maj 2023. Förutom detta för man dialog med kommunerna för att upplysa om problematiken och möjliggöra för delade tjänster. Vidare har rekryteringsfönstret breddats så att intresseanmälan för deltidsbrandmän kan inkomma under hela året. Insatser har även genomförts i att likställa deltidsbrandmännen och heltidsbrandmännens tjänster vad gäller tillgång till arbetskläder/skor och betalt fystid.

Verksamheten konstaterar i sitt handlingsprogram att det finns ett behov inom organisationen på vidareutbildning av personal. I handlingsprogrammet lyfts bl.a. omvärldsbevakning och implementering av forskningsresultat fram som viktiga aspekter i detta arbete.

Kompetenshöjande insatser genomförs i form av diverse utbildningsinsatser, i syfte att säkerställa utvecklingsmöjligheter internt för de som redan är anställda. Detta dels för att öka kunskapsnivå och möjliggöra för tillräckligt god beredskap vid särskilda händelser, dels för att skapa en mer attraktiv arbetsplats och på så sätt minska personalomsättningen. En anställd finns på plats hos räddningstjänsten vars ansvarsområden inkluderar att planera utbildning för såväl heltidsanställda som deltidsbrandmän. Detta inkluderar interna utbildningar och utbildningar i samverkan med Räddningsregion Östra Svealand (som Sörmlandskustens räddningstjänst tillhör).

Intervjuade för granskningen uppger att intresset för de utbildningar som tillgängliggjorts organisationen har varit hög och många sökande verkar intresserade av att "klättra inom organisationen". Kombinerade tjänster där anställda med operativa befäl tilläts komplettera med en förebyggande eller specialistprofil framhålls i handlingsprogrammet som goda exempel på vidareutbildning som även möjliggör för bättre efterlevnad av LSO.

3.4.3 Kommentarer och bedömning

Historiskt sett har räddningstjänsten uppvisat allvarliga brister i arbetsmiljön, bl.a. som ett resultat av konflikter mellan ledning och medarbetare. Som framkommit tidigare i denna granskning har detta inneburit att verksamheten inte kunnat genomföra sitt förebyggande arbete på ett tillräckligt sätt. Vidare har de brister som funnits i arbetsmiljön inneburit en ökad personalomsättning.

Om organisationen vill säkra en fortsatt efterlevnad av LSO, både vad gäller det förebyggande arbetet och i det operativa räddningsarbetet, så krävs en ledning och styrning som aktivt arbetar med frågan om arbetsmiljö och personalförsörjning. Att området är prioriterat, tillika varför tidigare arbetsmiljöproblematik uppstått, finns det en medvetenhet kring inom räddningstjänstens ledningsorganisation, och av granskningen framkommer att man aktivt arbetar för att säkra såväl god arbetsmiljö som personalförsörjning.

Insatser har genomförts av ledningen i syfte att stärka både arbetsmiljöarbetet och personalförsörjningen, inklusive ett tydligare system för tillbudsrapportering, organisationsjusteringar i syfte att tydliggöra roller och ansvar, olika insatser för att attrahera fler till att söka sig till brandmansyrket och diverse utbildningar för medarbetare. Samtidigt framhålls brister vad gäller anteckningar vid APT-möten och avsaknaden av skyddsombud. Att dessa åtgärdas bör prioriteras av organisationen framgent. Vidare är det av vikt att organisationen rör sig ifrån det omfattande t.f.-skap som under en period gällt verksamheten, för att skapa en långsiktighet i ledarskapet och de insatser som bedrivs.

Vår bedömning är därför att det i Sörmlandskustens räddningstjänst idag finns en ledning och styrning som i allt väsentligt är tillfredsställande, där såväl arbetsmiljöarbetet som arbete med personalförsörjning genomförs på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt.

4 Svar på revisionsfrågor

Nedanstående revisionsfrågor har varit aktuella i denna granskning. Nedan framkommer vilken bedömning som görs av dessa.

Arbetar räddningstjänsten på ett tillfredsställande sätt för att leva upp till Lag (2003:778) om Skydd mot olyckor avseende både det övergripande arbetet och det operativa arbetet?

På ett operativt plan framstår räddningstjänstens arbete som välfungerande. Detta trots viss problematik kring bemanning på vissa stationer samt med hänsyn till den arbetsmiljöproblematik som varit rådande inom organisationen under en period. Vår bedömning vad gäller det operativa arbetet, enligt policyer och direktiv såväl som enligt LSO, är att detta genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Sker räddningstjänstens arbete med förebyggande insatser på ett utifrån lagstiftningen tillfredsställande sätt?

Förbättringsbehov går att identifiera vad gäller räddningstjänstens förebyggande insatser, då man under tidigare år inte kunnat genomföra förebyggande insatser i en tillräcklig utsträckning. Arbetet har varit under uppstart under 2022 och satsningar har gjorts inom området. Exempel på sådana satsningar är förebyggande satsningar inom äldreården och att samtliga insatsledare har tilldelats visst tillsynsansvar. Varför bedömningen görs att det förebyggande arbetet, trots förbättringar under 2022, inte är fullt ut ändamålsenligt.

Vilka riskinventeringar genomförs och hur bedöms och kommuniceras detta till förtroendevalda för eventuell prioritering?

Vår bedömning är att de riskinventeringar och den interna kontrollen som genomförs på verksamhetsnivå av räddningstjänsten är att betrakta som ändamålsenlig. Riskerna ligger till grund för den interna kontroll som genomförs årligen, men tydligare återkoppling från kommunstyrelsen behövs vad gäller hantering av den interna kontrollen. Hanteringen av räddningstjänstens interna kontroll framkommer exempelvis inte av kommunens årsredovisning där man, trots att räddningstjänsten för år 2022 redovisat avvikelse för sex av åtta riskområden, inte lyfter fram detta överhuvudtaget i årsredovisningen.

Sköts verksamheten på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till policy och direktiv?

Trots tidigare omnämnd problematik sett till bemanning och arbetsmiljö så har arbetet på ett operativt plan fungerat väl och i enlighet med såväl LSO som andra interna policyer och direktiv. Varför KPMG:s bedömning, vad gäller det operativa arbete som genomförts, är ändamålsenligt sätt i förhållande till policy och direktiv.

Är räddningstjänstens interna kontroll tillräcklig?

Förutom att säkerställa en välfungerande intern kontroll på verksamhetsnivå, bör det vara tydligt hur respektive politisk styrelse/nämnd hanterar framtagna internkontrollplan och i förlängningen att återrapportering görs till verksamheten. Någon sådan återrapportering görs inte till räddningstjänsten idag. Hanteringen av räddningstjänstens interna kontroll framkommer, som omnämnts tidigare, inte heller av kommunens årsredovisning trots att räddningstjänsten för år 2022 redovisat avvikelse för sex av åtta riskområden. Givet bristen på återkoppling och avsaknaden av reaktion från politiken, trots mängden avvikelser i den interna kontrollen, tycks ett behov finnas av att stärka uppföljning av räddningstjänstens internkontrollplan i kommunstyrelsen.

Fullgör kommunstyrelsen sin roll och sitt ansvar som politisk nämnd på ett tillfredsställande sätt?

Sett till den politiska uppföljningen så framstår denna som bitvis otillräcklig. Den uppföljning som genomförs av verksamhetsplan/-berättelse inkluderar inte de mål som har tagits fram i handlingsprogrammet och i praktiken genomförs ingen uppföljning av dessa. Det upplevs vidare från verksamheterna att det idag saknas tillräcklig politisk styrning. Varför vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullgör sin roll och sitt ansvar som politisk nämnd på ett fullt ut ändamålsenligt sätt.

Finns en tillfredsställande ledning och styrning av organisationen?

Vår bild är att den organisation som finns på plats är tillfredsställande ur ett lednings- och styrperspektiv. Organisationsjusteringar har genomförts i syfte att tydliggöra roller och ansvar, och diverse insatser har genomförts i syfte att möta diverse styr- och ledningsproblem kopplade till arbetsmiljöarbetet, tillbudsrapporteringen och personalförsörjningen. Vår bedömning är därför att det i Sörmlandskustens räddningstjänst idag finns en ledning och styrning som i allt väsentligt är tillfredsställande.

Sker räddningstjänstens arbetsmiljöarbete på ett tillfredsställande sätt?

Historiskt sett har räddningstjänsten uppvisat allvarliga brister i arbetsmiljön, bl.a. som ett resultat av konflikter mellan ledning och medarbetare. Frågan om brister i arbetsmiljön framhålls som prioriterad, och av granskningen framkommer att man aktivt arbetar för att säkra en god arbetsmiljö bl.a. genom ett tydligare system för tillbudsrapportering. Vår bedömning är därför att det i Sörmlandskustens räddningstjänst idag bedrivs ett arbetsmiljöarbete som är att betrakta som ändamålsenligt.

Sker arbetet för att säkerställa personalförsörjningen på ett tillfredsställande sätt?

Kompetensförsörjning är för Sörmlandskustens räddningstjänst, liksom många andra räddningstjänster, ett problem. Brister som funnits i arbetsmiljön har dessutom inneburit en ökad personalomsättning för verksamheten. Personalförsörjningen framhålls, liksom arbetsmiljöfrågan, vara prioriterad och insatser har genomförts i syfte att stärka personalförsörjningen. Detta inkluderar olika insatser för att attrahera fler till att



Nyköpings kommun

Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

2023-03-29

söka sig till brandmansyrket och diverse utbildningar för medarbetare. Varför vi gör bedömningen att Sörmlandskustens räddningstjänst idag genomför ett tillfredsställande arbete vad gäller verksamhetens personalförsörjning.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att räddningstjänsten når upp till de krav som finns för verksamheten på ett i stort ändamålsenligt sätt.

Ett detaljerat och omfattande handlingsprogram har tagits fram i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor. Utöver handlingsprogrammet styrs räddningstjänstens verksamhet utav den överenskommelse som slutits med kommunstyrelsen och genom de verksamhetsplaner-/berättelser som tas fram årligen. Samtidigt finns ett behov av att dels lyfta in verksamhetsplanens aktiviteter i verksamhetsberättelsen och vidare att stärka kopplingen mellan verksamhetsplan och handlingsprogrammet vad gäller framtagna mål och aktiviteter.

På ett operativt plan framstår räddningstjänstens arbete som välfungerande. Detta trots tidigare turbulens inom organisationen och viss problematik kring bemanning på vissa stationer. Det förebyggande arbetet har emellertid inte kunnat genomföras i en tillräcklig utsträckning under en period, något som behöver åtgärdas. I dialog med verksamheten såväl som i handlingsprogrammet framkommer framtida satsningar inom det förebyggande arbetet, bl.a. med äldrevården och tillsynsarbetet.

Sett till den politiska uppföljningen så framstår denna som bitvis otillräcklig då endast verksamhetsplan/berättelse följs upp. Ingen uppföljning har genomförts av handlingsprogrammet. Att sådan uppföljning genomförs är ett viktigt steg i att säkerställa tillräcklig politisk insyn vad gäller räddningstjänstens arbete enligt LSO och bör prioriteras framgent. Även frekvensen av de uppföljningar som ska ske till avtalskommunerna, som enligt handlingsprogrammet ska genomföras fyra gånger per år, bör därtill säkerställas då denna uppföljning inte sker till den frekvens som den bör idag. Överlag upplevs den politiska styrningen av räddningstjänsten och dess verksamhet som otillräcklig.

Internkontrollplan tas fram årligen, baserat på risk och väsentlighetsanalys från räddningstjänsten. Även riskobjekt, med hänsyn till LSO och Sevesolagstiftningen har identifierats, och redovisas i handlingsprogram. I samtliga fall då avvikelser inträffat för något av riskområdena har åtgärder satts in, eller planeras att sättas in. Återkoppling från kommunstyrelsen vad gäller den interna kontrollen saknas, och av delgivna årsredovisningar framkommer att reaktionen från politiken, trots mängden avvikelser (sex av åtta punkter), var väldigt sval. Detta pekar på ett behov av att stärka uppföljning och återkoppling av räddningstjänstens internkontrollplan.

Historiskt sett har räddningstjänsten uppvisat allvarliga brister i arbetsmiljön, med märkbara effekter på personalomsättningen och verksamhetens möjlighet att bedriva sitt förebyggande arbete. Området framhålls av ledningen som prioriterat och insatser har genomförts i syfte att stärka både arbetsmiljöarbetet och personalförsörjningen. Det finns trots detta ett fortsatt behov av att dels få nya skyddsombud på plats, dels säkerställa att APT-möten antecknas. Stödet från kommunstyrelsen och vidare av HR har lyfts fram som bitvis otillräckligt av organisationen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka sin styrning och uppföljning över räddningstjänsten.



Nyköpings kommun

Granskning av Räddningstjänstens verksamhet

2023-03-29

- Stärka samstämmighet mellan handlingsprogrammet och verksamhetsplan-/berättelse genom att harmonisera målen i respektive dokument.
- Säkerställa att förebyggande insatser genomförs i tillräcklig utsträckning. Vidare att en organisation finns på plats som möjliggör för förebyggande arbete även vid turbulens inom organisationen.
- Säkerställa att skyddsombud finns på plats för samtliga delar av räddningstjänsten och att allt arbetsmiljöarbete dokumenteras, inklusive APT-möten.

Datum som ovan

KPMG AB

Per Naartjärvi
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Viktor Tagesson
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.