

Framtidens räddningstjänst

Analys av fördjupad samverkan Hörby Höör i räddningstjänstfrågor och verksamhetens politiska organisation



Innehållsförteckning

1. Inledning	s 2
2. Förslag till samverkan	s 2
3. Utgångspunkter	s 2
4. Räddningstjänstens organisation idag	s 3
5. Motiv att samverka i räddningstjänstfrågor	s 3
6. Resursbehov	s 4
7. Motiv till föreslagen samverkansform	s 4
8. Viktiga frågor att hantera innan samverkan etableras	s 5
9. Tid- och aktivitetsplan	s 7
10. Information om tjänstemannagruppen och analysens upplägg	s 8
Bilaga 1 Metod	s 9
Bilaga 2 För- och nackdelar med olika samverkansformer	s 10

September 2017

1 Inledning

Kommunstyrelsens arbetsutskott i Hörby och Höör beslöt den 10 augusti 2017 att en tjänstemannagrupp ska utses som ska göra en analys av vilken politisk samverkansform räddningstjänsten mår bäst i. Gruppen ska även lämna en uppdaterad tids- och aktivitetsplan för hur samverkan kan etableras.

2 Förslag till samverkansform

- Hörby kommun och Höörs kommuns räddningstjänst drivs i en gemensam facknämnd.
- Verksamheten styrs genom befintlig gemensam nämnd som innan namnändring har namnet VA/GIS-nämnden. Nämnden svarar gentemot kommunstyrelsen i respektive kommun.
- Höörs kommun är värdkommun för verksamheterna. Det innebär att räddningstjänsten och VA/GIS fortsättningsvis organiseras i Höörs kommun men med verksamhet i båda kommunerna.
- Nämnden ska vara i drift 1 januari 2019, vilket innebär att implementeringen av tjänstemannaorganisationen påbörjas under 2018.

3 Utgångspunkter

Kommuner är ålagda att ha en räddningstjänst för att hantera olyckor eller andra räddningsinsatser i kommunen. Räddningstjänsten ska inneha en förmåga för att hantera olyckorna inom det geografiska områdesansvaret, enligt Lagen om skydd mot olyckor. Räddningstjänsten ska även verka inom det förebyggandearbete och inneha ett myndighetsutövningsansvar, enligt lagen om skydd mot olyckor. Räddningstjänstens omfattning och inriktning ska spegla den riskbild som finns i kommunen. Tillgängligheten till medborgaren ska vara god.

4 Räddningstjänstens organisation idag

Hörby kommun och Höörs kommun samverkar i räddningstjänstfrågor genom ett avtal. Avtalet innefattar gemensamma tjänster, utrustning och samverkan vid räddningsinsatser.

Räddningstjänsten har två organisationer, en i Hörby kommun och en i Höörs kommun. Organisationerna fungerar som en organisation i många delar och det finns en acceptans bland anställda att agera som om det vore en organisation. Båda organisationerna leds av en gemensam räddningschef.

Figur 1 Jämförelse mellan räddningstjänsten i Hörby kommun och Höörs kommun

	Hörby	Höör	Kommentar
Politiskt ansvar:	<ul style="list-style-type: none">• Tekniska nämnden	<ul style="list-style-type: none">• Kommunstyrelsen	
Medarbetare:	<ul style="list-style-type: none">• 5,5 heltidstjänster• 54 RIB	<ul style="list-style-type: none">• 5,5 heltidstjänster• 30 RIB anställda brandmän• 20 brandvärnspersonal	RIB står för <u>R</u> äddningstjänst- <u>p</u> ersonal <u>I</u> <u>B</u> eredskap vilket är anställda brandmän inom den kommunal räddningstjänst. RIB innehar har som regel en annan huvudarbetsgivare, och bor och verkar i närheten av brandstationen.
Budget:	<ul style="list-style-type: none">• 13 575 tkr	<ul style="list-style-type: none">• 13 007 tkr	

Verksamhetsinriktning (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 322 räddningsuppdrag • 54 tillsyner • 8 tillstånd brandfarlig vara • 1 300 personer i utbildning • 60 remisser och yttrande • 5 000 mantimar övning 	<ul style="list-style-type: none"> • 336 räddningsuppdrag • 58 tillsyner • 7 tillstånd brandfarlig vara • 1 000 personer i utbildning • 60 remisser och yttrande • 5 000 mantimars övning 	
------------------------------	--	---	--

Slutsatser dagens organisation

1. Verksamheten i de båda kommunerna är mycket lika vad gäller bemanning, budget och verksamhetsinriktning. Operativa uttryckningar samordnas redan idag.
2. Verksamheten är sårbar då det är ett anspänt läge, både med avseende på RIB samt heltidspersonal. När det gäller RIB så är omsättningen mycket hög och där finns en hög vakansgrad. När det gäller heltidspersonal på brandstationerna så förekommer dubbelarbete i respektive ort, då det idag är två kommuners räddningstjänster som innehar samma ansvarsområden. Arbetsbelastningen är även hög på heltidspersonalen, på grund av dubbelarbetet mellan kommunerna.
3. Tvådelad organisation innebär tvådelat politiskt ansvar och dubbel administration.

5 Motiv att samverka i räddningstjänstfrågor

- *Ökade krav och förväntningar på räddningstjänstens verksamhet.* Räddningstjänstens roll i förebyggande trygghetsarbete blir också viktigare. Resurser behöver samlas för att hantera och planera den ökade efterfrågan på räddningstjänstens kompetens.
- *Tydligare styrning och ledning.* Räddningstjänsten styrs av två olika politiska instanser. (Tekniska nämnden i Hörby och kommunstyrelsen i Höör). Tjänstemannaledningen är också uppdelad på två organisationer. Detta kan skapa en otydlighet i styrnings och ledarskapsfrågor. Genom att sammanföra verksamheten till en gemensam som läggs under en nämnd förtydligas den politiska lednings- och styrprocessen.
- *Minska sårbarheten.* Räddningstjänsten i båda kommunerna är idag sårbara. Antalet heltidsanställda gör det svårt att ha ett back-up system för varandra eller att driva ett utvecklande och förebyggande arbete. Det kan på sikt finnas problem med rekryteringar. Genom en gemensam organisation skapas förutsättningar för att minska arbetsbelastning på heltidsanställda genom att fördela ansvarsområden annorlunda och tydliggöra arbetsuppgifter.

Syfte och mål med samverkan

Syftet med ett utökat samarbetet mellan Hörby och Höörs räddningstjänst är att öka den gemensamma förmågan inom kommunerna att hantera både dagens men även framtidens olyckor effektivare samt att säkerhetsställa en robust organisation med hög tillgänglighet till medborgarna.

Andra syften vi vill nå är:

- *Ge förutsättningar för heltidstjänster och kompetensförsörjning.* Genom att sammanföra medarbetarna till en organisation ges förutsättningar för att utveckla stödjande funktioner och specialistkompetenser, arbeta med vidareutbildning eller vara en intressant arbetsgivare för potentiella medarbetare. Detta förstärker humankapitalet. Rekryteringen av räddningstjänstpersonal i beredskap sk. RIB medarbetare är i ett anspänt läge då kraven från deras ordinarie arbetsgivare ökar. Omsättningen är stor genom att många flyttar eller byter arbetsplats. Sammantaget gör det att brandmännen stannar kortare tid på denna funktion, vilket påverkar kontinuiteten. Genom fler heltidstjänster dagtid kan organisationen stötta upp RIB organisationen.

- *Bättre kvalitet genom gemensamma arbetssätt och rutiner.* Genom att en organisation etableras skapas förutsättningar för gemensamma arbetssätt och rutiner. Det i sin tur bidrar till bättre kvalitet och gör det lättare för medarbetare att gå in för varandra. Samverkan ger också förutsättningar för gemensamma IT-system. Samverkan ger positiv effekt på det intellektuella kapitalet. Den underlättar också verksamhetsplanering, mål- och ekonomistyrning.
- *Hushålla med medel och anläggningar.* Räddningstjänsten föreslås även fortsättningsvis utgå från sex stationer; Hörby, Höör, Askeröd, Önnköping, Rolsberga, och Norra Rörum. Men genom att delar av verksamheten och material samlas minskar underhållskostnaderna på sikt. Det ger en positiv effekt på de finansiella och materiella anläggningstillgångarna.
- *Öka räddningstjänstens förmåga och tydlighet för kommuninvånarna.* Genom samverkan samlas medarbetarna i en organisation vilket ger förutsättningar för att bygga en robust organisation med hög ständig beredskap. Det ger också förutsättningar för att utveckla och medarbetarnas förmåga att hantera olika typer av räddningssituationer. Att Räddningstjänsten har förmåga att hantera uppdragen och har resurser att föra ett proaktivt räddningstjänstarbete bör också stärka medborgarnas förtroende för räddningstjänsten.
- *Öka räddningstjänstens integritet.* Räddningstjänsten har myndighetsutövning och kan ge förelägganden, även gentemot kommunen t ex vid brand eller tillsyn av fastigheter. Idag är räddningstjänsten placerad under kommunstyrelsen och tekniska nämnden vilka båda hanterar fastighetsfrågor vilket kan leda till att integriteten kan vara svår. Med en ny organisation under en annan nämnd förstärks integriteten.
- *Säkerställa en samsyn av gemensamma risker och insatsförmåga inom kommunerna* och därigenom ge bättre förutsättningar för att planera förebyggande insatser.
- *En robustare organisation med samordningsvinster.* Genom samlokalisering skapas en robustare organisation. Det ger också möjlighet till effektivare utnyttjande av gemensamma resurser mellan Hörby och Höörs räddningstjänster särskilt inom det administrativa området. En handlingsplan som upprättas i en kommun kan exempelvis även användas av den andra kommunen. Ett samgående underlättar arbetsplanering och administrativa rutiner för ekonomistyrning och politiska prioriteringar.

Dessa syften är också underlag för att följa upp verksamheten 2020.

5 Resursbehov

Samverkan leder till kvalitetsvinster snarare än direkta ekonomiska vinster. Resursbehoven för den gemensamma räddningstjänsten bedöms vara likvärdig efter omorganisationen. I utgångsläget bedöms nuvarande kommunbidrag från kommunerna finansiera den samlade räddningstjänsten. Denna uppdelning föreslås fortsätta.

För att säkerställa beredskapsförmågan över tiden kan även andra lösningar i form av heltidsbrandmän behövas. Det kan på sikt innebära högre kostnader för räddningstjänsten, även om samverkan ska syfta till att minska det totala resursbehovet.

Under våren 2018 tas en detaljerad budget fram vilket inkluderar oh-kostnader för nämnd och verksamhetsstöd, samt investeringsplan.

6 Motiv till föreslagen samverkansform

Det finns flera fördelar med nämnd som samverkansform framför avtal, gemensamma beredningar eller kommunalförbund. De fördelar som identifierats är:

- *Tydligare ledning och styrning.* Den gemensamma politiska styrningen förtydligas genom att verksamheten läggs i nämndsform. Ledamöterna får helhetsperspektiv på verksamheten genom att

verksamheten samlas i en gemensam nämnd. Ur ett medborgarperspektiv och medarbetarperspektiv finns också en kulturell förståelse för hur en facknämnd fungerar. Detta gemensamt underlättas vid revision och ansvarsutkrävande.

- *Samverkan med andra kommuner eller intressenter* kan underlättas genom att verksamheten läggs i nämndsform.
- *Tydligare verksamhetsplanering, mål- och ekonomistyrning* genom optimalt resursutnyttjande av medarbetare och tillgångar genom att verksamheten samlas.

Motiv till att lägga verksamheten tillsammans med VA/GIS är att där finns redan en etablerad samverkan och att nämnden är i kraft vilket gör att kostnaderna för nämnden och dess sammanträden inte ökar.

Nackdelar som kan uppstå genom att verksamheten läggs i gemensam facknämnd:

- *Lätt att facknämndens verksamhet glöms bort i den kommun som inte är värdkommun.* Därför är det viktigt att verksamheten finns i kommunernas organisationsscheman.
- *Revertänkande och ett "vi och dom" tänkande kan uppstå mellan huvudmännen.* Därför är det viktigt att samverkansvinsterna följs upp och att det finns gemensamma dialoger för verksamhetsprioriteringar och utvecklingsprioriteringar.
- *Budget- och redovisningsprocesserna* är idag olika i kommunerna med olika tidplaner, riktlinjer mallar med mera. Olika arbetssätt ökar administrativa kostnader för de verksamheter vi har gemensamt. Därför är det viktigt att hitta en gemensam budget- och redovisningsprocess för de verksamheter som kommunerna har gemensamt.

I [bilaga 1](#) utvecklas för- och nackdelar med olika samverkansformer.

7 Viktiga frågor att hantera innan samverkan etableras

Det finns ett antal frågor som behöver hanteras innan räddningstjänsten går samman till en organisation, med en gemensam politisk placering med VA och GIS. Det handlar om frågor som nämndens namn, budget- och redovisning, prislister till ordförandeskap med mera (se nedan).

Arbetsgruppen arbetar vidare med dessa frågor och de kommer läggas fram för politiskt ställningstagande i januari 2018.

Självklart är det viktigt med medarbetarinflytande och facklig dialog. Räddningschefen har sedan 2016 fört dialog om samgående med sina medarbetare och de är positiva till detta. Vad räddningschefen har att göra är att ta fram arbetsbeskrivningar som stödjer effekterna.

Verksamhetsdrift	Styrning och ledning	Medarbetare
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Logga och namn. Nämnden behöver byta namn. Räddningstjänsten behöver ha en symbol som är tydlig gentemot medborgarna ❑ Principer för medborgardialog och närhet till medborgarna viktigt. Måste värnas. ❑ Uppdelningen under nämnden måste vara tydlig då VA-verksamheten är självfinansierad medan räddningstjänsten i stort är anslagsfinansierad, vilket inkluderar strukturen på sammanträdena, vilket innebär att räddningstjänstfrågor hanteras först därefter GIS-frågor och VA-frågor (eller vice versa) 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Värdkommun: <i>förslag Höör. Viktigt att nämnden finns i kommunernas organisationsscheman.</i> ❑ Ordförandeskapet är roterande. Vilket innebär att ena kommunen har ordförandeskapet mandatperiod 1 och andra kommunen har vice ordförandeskapet. Därefter roteras ordförandeskapet. ❑ Nämndens storlek.: 6+6 endast tjänstgörande ersättare ❑ Hur utse nämndsledamöter och undvika att alla kommer från samma parti är en dialog samverkansforumet kan föra ❑ Vem samordnar och överlämnar ärenden till nämnden: <i>respektive verksamhetschef</i> ❑ Gemensamma principer för budget- och redovisning, investeringar samt 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Räddningstjänstens bemanning och organisation behöver ses över utifrån nya förutsättningar som ges när verksamheterna slås samman.

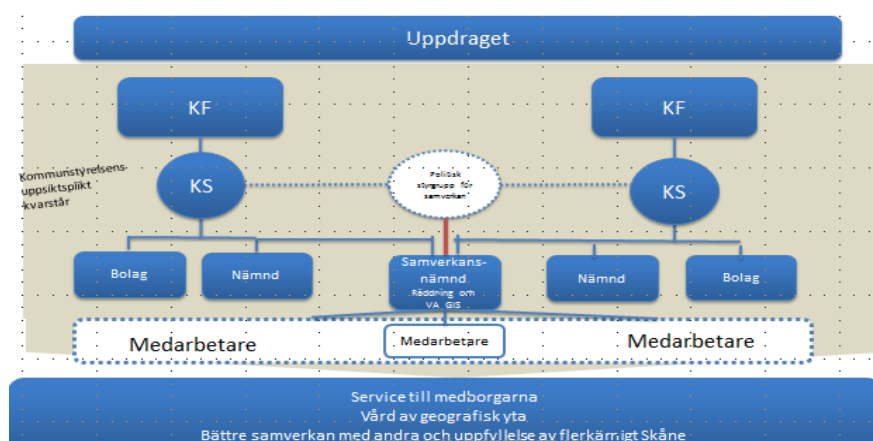
	finansieringsmodell behöver tas fram av ekonomicheferna i samverkan <ul style="list-style-type: none"> ☐ Beredning och hantering av prislista för räddningstjänsten. Förslag: prislistan indexeras årligen och gäller under mandatperioden. Ny mandatperiod tar respektive KF ett nytt beslut ☐ Nya reglementen och delegationsordningar för VA-GIS-räddningstjänstverksamheten 	
--	---	--

Kommunstyrelsens ledning och styrning

Även om en gemensam nämnd etableras kvarstår kommunstyrelsens uppsiktsplikt för verksamheten. För att säkerställa en god utveckling av verksamheten behöver kommunstyrelsernas arbetsutskott samverka och kontinuerligt träffas för att:

- hantera gemensamma samordningsfrågor
- samordna uppsiktsplikt och interna kontroll
- samordna krisledningsfrågor

Likväl som den gemensamma nämnden har att rapportera och bereda frågor till respektive kommunstyrelse.



8 Tid- och aktivitetsplan

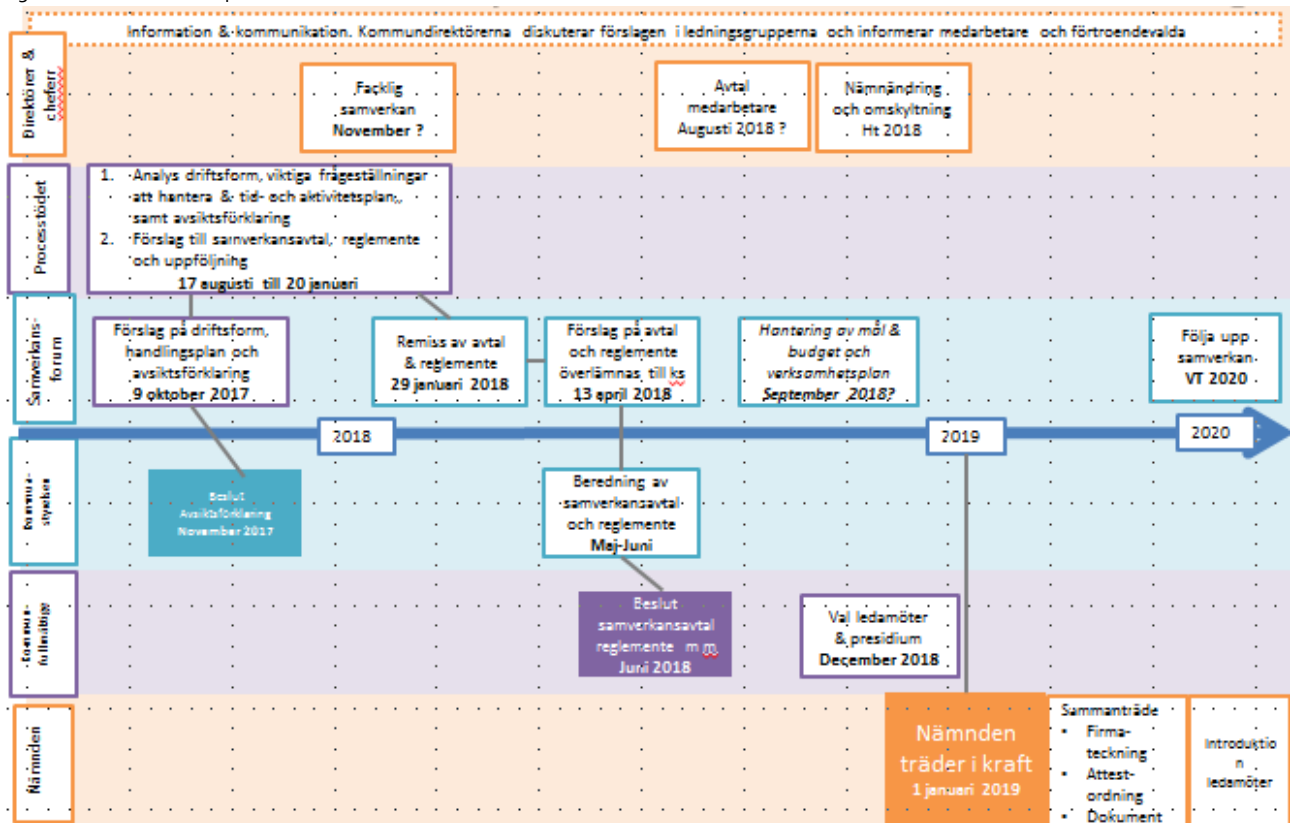
Nämnden föreslås vara på plats 1 januari 2019. För att det ska vara möjligt behöver:

- *En avsiktsförklaring* antas av respektive kommunstyrelse, i *november 2017*. Det möjliggör för tjänstemannagruppen att arbeta vidare med de principiella frågorna och utformningen av styrande dokument.
- Reglementen tas fram. Kommunstyrelsens arbetsutskott i Hörby och Höör föreslås sammanträda den *29 januari 2018* för att hantera förslag på reglemente och därefter remittera dem till berörda instanser. Respektive kommunfullmäktige föreslås hantera samverkansavtal och reglemente i *juni 2018*.
- *Val av ledamöter*: Nämndens ledamöter föreslås väljas i december i samband med de vanliga valen.

Information och fackliga förhandlingar sker i enlighet med kommunikationsplan. Under våren 2018 tas en verksamhets- och budgetplan fram. Räddningschefen har också att under 2018 upprätta arbetsbeskrivningar och interna riktlinjer som möjliggör att samordningseffekterna uppnås.

Effekten av samverkan följs upp 2020.

Figur 2 Tid- och aktivitetsplan



Bilaga 1 Metod

Hörbys kommun och Höörs kommun vill se över möjligheterna att fördjupa samverkan i räddningstjänstfrågor. För att göra en analys av detta har en arbetsgrupp etablerats av kommunchefen i Hörby kommun och kommundirektören i Höörs kommun. Arbetsgruppen består av:

- Lars Nilsson räddningschef Hörby och Höörs kommun
- Joakim Ilmrud stf räddningschef Hörby och Höörs kommun
- Magnus Brom VA-chef för Mittskåne Vatten, Höörs kommun
- Robert Odeberger ekonomichef Hörby kommun
- Mikael Daxberg kanslichef Hörby kommun
- Gunilla Dencker Skog kanslichef Höörs kommun
- Helena Sjöholm verksamhetsutvecklare Höörs kommun

Arbetsgruppens uppdrag är att:

1. Identifiera motiven för samverkan. Det handlar om tydliggöra vilka mål och värden samverkan ska bidra med
2. Göra en verksamhetsanalys och identifiera
 - a. Likheter/skillnader mellan verksamheterna
 - b. Viktiga frågor att hantera innan samverkan etableras (så kallade principiella frågor)
 - c. Lämplig samverkansform (driftsform)
 - d. Ta fram beslutsunderlag och plan för genomförande
3. Etablera och kommunicera
 - a. Ta fram styrande dokument som samverkansavtal, reglemente med mera
 - b. Informera utifrån en kommunikationsplan
4. Följa upp samverkan
 - a. Återrapportera samverkansresultatet

Sammanställt av
Arbetsgruppen

Bilaga 2

För- och nackdelar med olika samverkansformer

Samverkansform	Fördelar	Nackdelar	Kommentarer
Informell samverkan	<ul style="list-style-type: none"> Ger ett lärande 	<ul style="list-style-type: none"> Saknas politiskt inflytande Personbundet 	
Avtal & köp av tjänst	<ul style="list-style-type: none"> Avgränsat område 	<ul style="list-style-type: none"> Ändrade förutsättningar kräver omförhandling av avtal vilket kan ta tid 	
Gemensam beredning	<ul style="list-style-type: none"> Politiska arbetet sker i befintlig organisation Politiken behåller sitt inflytande 	<ul style="list-style-type: none"> Otydlig politisk ledning Två nämnder kan fatta två olika beslut Dubbel administration Dubbelt ansvarsutkrävande Högre ersättningar eftersom två nämnder krävs Beslutsprocessen fördröjs 	
Gemensam nämnd	<ul style="list-style-type: none"> Det finns idag en befintlig gemensam nämnd (VA-GIS) vilket gör att kostnaderna för nämnden och dess sammanträden inte ökar. Optimalt resursutnyttjande av medarbetare och tillgångar Ger möjlighet till specialist-tjänster, vilket ökar attraktiviteten vid rekryteringar Minskar dubbelarbete; internt och externt. Resurspool för att täcka upp för varandra Tydligt ansvarsutkrävande och revision Kompetens: Nämnden får ett helhetsperspektiv, ser helheten i de olika frågorna. Lätt att samverka med andra kommuner Kompetens: specialist på en fråga Ledning och styrning: vi har en kulturell förståelse för hur en facknämnd fungerar Medborgarna har förståelse för hur nämndsorganisationen fungerar 	<ul style="list-style-type: none"> Lätt att facknämndens verksamhet glöms bort i kommunerna Revirtänkande och ett "vi och dom" tänkande kan uppstå Idag är budget- och redovisningsprocesserna i kommunerna olika; med olika riktlinjer, mallar m m. Detta ökar administrativa kostnader 	<p>För att få en god samverkan behövs ett aktivt ägandeskap. Kommunstyrelsernas uppsiktsplikt är viktig. Därför är det av betydelse att respektive kommunstyrelses arbetsutskott träffas kontinuerligt och utövar uppsikt och hanterar gemensamma samordningsfrågor.</p> <p>Legalt kan nämnden samverka inom alla områden, inkl. myndighetsutövning. Dock får inte frågor enligt lagen om civilt försvar (1994:1720) samt frågor som kommunfullmäktige har exklusiv beslutande rätt i läggas på nämnden som beredning av skattesats eller ansvarsfrihet. För budget- och redovisning behövs gemensamma mallar/rutiner/tidschema Utbildningsinsats hos kommunens medarbetare om den gemensamma nämndens verksamheter och samspel till kommunerna kan med fördel genomföras i syftet är att förankra nämndens verksamhet.</p>
Kommunalförbund eller bolag	<ul style="list-style-type: none"> Tydlig organisationsstruktur Egen juridisk person (rättigheter och skyldigheter) Tydlig ansvarsutkrävande och revision Eget varumärke och logga förstärker vi-känslan och ansvarstagandet. <p><i>Kommentar detta kan också gälla för nämnd. Därför behövs en logga för räddningstjänsten tas fram.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Kommunalförbund/bolag kräver nya bolagsorgan som kommunfullmäktige (bolagsstämma), styrelse, revision. Egen juridisk person där det krävs att oh-tjänster köps in eller tillhandahålls av organisationen. Svårt skapa samverkansvinster initialt Kommunalförbund har testats och upplevts som byråkratiskt mycket genom att ett fullmäktige behöver etableras. Även intervjuer från andra intressenter indikerar att det är resurskrävande (jmf SOU 2012:30 Vital kommunal demokrati. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.) 	<p>Samverkansformen kräver en aktiv ägarstyrning. Det innebär att kommunerna som ägare behöver vara insatta i frågan för att kunna ställa tydliga krav. Myndighetsutövning får ej läggas i bolag däremot i kommunalförbund.</p>

Sammanställt av
Arbetsgruppen