

PROSPERO

Makes Technology Human



RAPPORT FÖR SVEDALA KOMMUN
**Utredning om framtidens räddningstjänst Svedala kommun,
second opinion**

Rapport SVA800 second opinion Rev C

2021-10-21

SAMMANFATTNING

Denna rapport förmedlar en "second opinion" på *den utredning som Svedala kommun har genomfört om framtidens räddningstjänst i kommunen, "Utredning framtidens räddningstjänst Svedala kommun, 2021-01-20"*.

Kommunen har alltid ansvar för sin räddningstjänst oavsett associationsform. Det är aldrig fråga om outsourcing. Vägvalet gäller om viljan att själv ha full rådighet eller att styra och ta ansvar tillsammans med andra som har samma intresse.

Vi delar utredningens uppfattning att efter en sammanvägd bedömning är ett medlemskap i Räddningstjänsten Syd det starkaste alternativet för Svedala kommuns räddningstjänstansvar. Ett medlemskap har förutsättningar för ett långsiktigt engagemang och utveckling i förhållande till samhällets riskutveckling samt balans mot annan kommunal service.

Vi delar även utredningens motiv:

- Bibehållen kvalitet på räddningsinsatser.
- Lägre kostnader per invånare till följd av stordriftsfördelar.
- Större redundans i befälskedjan.
- Mindre sårbarhet vid vakanser.
- Fler karriärs- och utvecklingsmöjligheter för räddningstjänstens medarbetare.
- Bättre kvalitet på det förebyggande arbetet vad avser utbildning, information och stöd till de kommunala verksamheterna.

Men vi vill också lägga till:

- Bättre förutsättningar för politisk styrning med politiker som får möjlighet att fördjupa sig inom området.
- I ett kommunförbund finns det en risk att hamna utanför den kommunala verksamheten och för att undvika detta krävs en tydlig styrning från medlemskommunerna.
- En större organisation går från personberoende till organisationsberoende.
- Räddningsledare som har mer rutin att leda stora och komplexa händelser.
- Processen för ett medlemskap ger möjlighet till att ta hänsyn till Svedalas önskemål.

Vi delar inte utredningens uppfattning om att Trelleborg utgör ett tillräckligt bra andralval under nuvarande förutsättningar. Vi ser det som en uppenbar risk att ledning och styrning mot fyra olika uppdragsgivare har svårt att få önskvärd effektivitet. Om det ska ske en samverkan med Trelleborg bedömer vi att det bör ske i kommunalförbundsform.

INNEHÅLL

1	INTRODUKTION	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Mål och syfte	4
2	GENOMFÖRANDE.....	4
3	OMVÄRLDBEVAKNING	5
3.1	Riksdagens syn på kommunalsamverkan.	5
3.2	Framtid	6
3.3	Samverkan	6
3.4	Hur har andra gjort?	6
3.5	Kommunens ansvar.....	6
4	KOMMENTARER TILL DE TRE VÄGVALEN.....	7
4.1	Egen regi	7
4.2	Trelleborg	7
4.3	Räddningstjänsten Syd.....	7
4.4	Reflektioner kring styrkans storlek i Svedala	7
5	SLUTSATSER	8
6	REFERENSER	9
6.1	INTERVJUER.....	9
6.2	DOKUMENT	10

RAPPORT

1 INTRODUKTION

1.1 BAKGRUND

Svedala kommun har genomfört en utredning om framtidens räddningstjänst i Svedala kommun, ”*Utredning framtidens räddningstjänst Svedala kommun, 2021-01-20*”.

Utrednings rekommendation är:

”Sammanfattningsvis är utredarnas rekommendation att Svedala kommun bör söka inträde i kommunalförbundet Räddningstjänsten Syd. Som andrahandsalternativ föreslås en utökad samverkan med Trelleborgs kommun. Omständigheter som talar för ett ingående i Räddningstjänsten Syd är:

- *Bibehållen kvalitet på räddningsinsatser.*
- *Lägre kostnader per invånare till följd av stordriftsfördelar.*
- *Större redundans i befälskedjan. Mindre sårbarhet vid vakanser.*
- *Fler karriärs- och utvecklingsmöjligheter för räddningstjänstens medarbetare.*
- *Bättre kvalitet på det förebyggande arbetet vad avser utbildning, information och stöd till de kommunala verksamheterna.*

I förhandling bör dock förbundets ekonomi särskilt uppmärksammas.”

Räddningschefen har i en skrivelse 2020-05-20, till politikerna redovisat sin uppfattning att Svedala kommun bör även fortsättningsvis driva räddningstjänsten i egen regi. Inom ca fem till sju år bedömer räddningschefen att nuvarande organisation inte längre är hållbar ut belastningssynpunkt. Utryckningsstyrkan behöver göras om till en blandning av hel- och deltid. Detta förändringsarbete behöver påbörjas i närtid och vara klart vid den bedömda brytpunkten om fem till sju år.

Kommunstyrelsen fattade beslut den 17 maj 2021 om att ge kommundirektören i uppdrag att göra en fördjupad analys av framtida förutsättningar för en räddningstjänst i egen regi, med bistånd av en extern konsult. Analysen ska bland annat behandla organisation, kompetensbehov, fordonspark, materiellt resursbehov samt ledning och styrning.

1.2 MÅL OCH SYFTE

Målet med uppdraget är att i samarbete mellan Prospero och Svedala kommun

- Ge en second opinion på ”*Utredning framtidens räddningstjänst i Svedala*”.

Syftet med uppdraget är att bredda beslutsunderlaget inför val av framtida väg för räddningstjänsten.

2 GENOMFÖRANDE

Uppdraget har genomförts av Prospero Management AB, av konsulterna Lars-Göran Uddholm, Rainar All och Åke Jacobsson. Samma grupp konsulter har genomfört utredningen för att svara på kommunstyrelsens uppdrag att utreda en egenregi lösning. I det uppdraget har det genomförts intervjuer, inläsning av dokumentation och omvärldsspaning. Genomförandet av den utredningen ligger till grund för kunskap om lokala förhållanden. Därutöver har konsulterna mycket lång erfarenhet av kommunal räddningstjänst, kommunal organisering samt kommunal ledning och styrning.

3 OMVÄRLDBEVAKNING

Vi vill kommentera några områden som vi bedömer som väsentliga för vårt ställningstagande.

3.1 RIKSDAGENS SYN PÅ KOMMUNALSAMVERKAN.

I räddningstjänstlagen 1986 uttryckte lagstiftaren tydliga krav på kommunerna att börja samverka vad det gäller räddningstjänst:

7 § *Varje kommun skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Kommunen skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.*

8 § *Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och för förebyggande verksamhet enligt 7 §.*

Motiven var att minska olikheterna inom räddningstjänsten och att höja effektiviteten. Denna samverkan skulle ske på frivillig väg vad det gäller innehåll och former utan inblandning från statens sida. Lagstiftarens mening var att samverkan inte enbart skulle gälla resurser utan att den även skulle omfatta förebyggande arbete mot bränder och mot skador till följd av bränder.

Den nu gällande Lagen om Skydd mot Olyckor bekräftar att förväntningarna på samverkan kvarstår. Utdrag ur "Lagen om Skydd mot Olyckor 2003":

6 § *Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.*

Utdrag ur propositionen bakom Lagen om Skydd mot Olyckor:

"Kommunerna får själva, utan inblandning från staten, bestämma formerna för ett sådant samarbete. Särskilt för mindre kommuner kan det vara en fördel att söka samarbete för att utveckla verksamheten. Det kan t.ex. råda svårighet att anställa personal med särskild kompetens. Ett samarbete kommuner emellan kan då vara en lösning. Samarbete kan ske genom särskilda avtal men också i kommunalförbund eller gemensam nämnd."

Reviderad lagstiftning

Lag om Skydd mot Olyckor har reviderats med gällande från 1 januari 2021.

Förändringarna handlar främst om:

- starkare statlig styrning av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst
- krav på kommunerna att ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten
- flytta tillsynen och stöd över kommunens räddningstjänst från länsstyrelserna till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- om kommunerna brister i sina skyldigheter får MSB möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda bristerna
- MSB ska få en möjlighet att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser om det finns konkurrerande behov av dem

Kommunernas mycket stora frihet att själva besluta om den kommunala servicenivån gällande olyckor där kommunen har skyldighet att vidta åtgärder kommer att kvarstå. Dock ska räddningstjänstens förmåga beskrivas lite tydligare i kommande handlingsprogram.

Kravet kommer att bli att beskriva förmågan att:

- a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka
- b) genomföra flera samtidiga räddningsinsatser
- c) genomföra omfattande räddningsinsatser
- d) utöva ledning i räddningstjänsten.

3.2 FRAMTID

Den senaste framtidsplaneringen som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomförde publicerades år 2016, "*Framtidsstudie år 2030 med fokus på kommunal räddningstjänst*". Rapporten bekräftar tidigare framtidsplaneringar och tydliggör att räddningstjänsten måste planera för en mer *komplex och oförutsägbar miljö*. Framtiden (som delvis redan är här) kommer att kräva omfattande samverkan både inom den operativa tjänsten som det förebyggande arbetet för att kunna möta de risker som följer med samhällsutvecklingen.

Riksdagen har under många år varit väldigt tydlig med behovet av samverkan.

3.3 SAMVERKAN

För att klara utvecklingen av verksamheten, för att möta en mer komplex och oförutsägbar miljö, är det en förutsättning att Svedala kommun har en väl fungerande samverkan. Svedala kommun har risker som överstiger den egna räddningstjänstens förmåga. En brand i ett flerbostadshus kräver ofta en insats av flera styrkor samtidigt. Dessutom finns det andra viktiga objekt så som industrier där viss verksamhet är riskfylld/farlig verksamhet, trafikleder, Malmö Airport och kustbanan.

Vid revideringen av Lag om Skydd mot Olyckor tillkom ett nationellt mål för det förebyggande arbetet. Det nationella målet för den förebyggande verksamheten 1 kap. 3 a § LSO, innebär att verksamheten ska planeras, organiseras och utföras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra dödsfall och allvarliga skador.

Riksdagen uttrycker härmed vikten av ett väl fungerande förebyggande arbete. Det är ett vanligt förhållande i Sverige att den egna förmågan inte är tillräcklig. Men lagen ställer krav på att kommunen ska kunna hantera alla sina egna risker. Det kräver en samverkan för att balansera riskerna. För att denna nödvändiga samverkan ska vara långsiktig måste alla parter uppleva att det sker på lika villkor. Svedala kommun har ett stort ansvar att vårda samverkan.

Skåne har varit en förebild vad det gäller räddningstjänstssamverkan. Med Skånekommunernas närhet till varandra lämpar det sig väl för en fördjupad samverkan. Vad vi har förstått så är det inte längre samma skärpa i Räddsam Skåne.

Däremot verkar samverkan i närområdet fungera bra vilket är till stor nytta för Svedala.

3.4 HUR HAR ANDRA GJORT?

Trenden sedan mitten på 90-talet är mycket tydlig. Kommunerna väljer att samarbeta i större enheter. Det finns ca 10 gemensamma nämnder och 40 kommunalförbund som tar hand om kommunernas räddningstjänstansvar. Dessa omfattar klart över hälften av Sveriges kommuner. Erfarenheten visar att samverkansformerna är stabila och varaktiga med få undantag.

Till detta kommer samverkan genom civilrättsliga avtal med gemensam räddningschef.

Utöver denna samverkan sker det ofta en samverkan på länsnivå mellan räddningstjänsterna oavsett associationsform.

I Jönköpings län finns en mycket lyckad samverkan mellan alla räddningstjänster oavsett associationsform. Det visar att det inte behöver ske i kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Men det är en egen process att driva och hålla ihop denna samverkan från såväl politiker som tjänstepersoner.

3.5 KOMMUNENS ANSVAR

Kommunen har alltid ansvar för sin räddningstjänst oavsett associationsform. Det är aldrig fråga om outsourcing. Vägvalet gäller om viljan att själv ha full rådighet eller att styra och ta ansvar tillsammans med andra som har samma intresse.

4 KOMMENTARER TILL DE TRE VÄGVALEN

4.1 EGEN REGI

En lösning i egen regi kräver en effektiv samverkan genom överenskommelser eller civilrättsliga avtal. Det finns goda möjligheter att bibehålla och utveckla nuvarande samverkan. Möjligtvis behöver det kompletteras med avtal om specialresurser för att skapa förutsättningar för en fortsatt samverkan. Dessa avtal kommer sannolikt medföra en ökad kostnad.

4.2 TRELLEBORG

Räddningschefen i Trelleborg är genom civilrättsliga avtal även räddningschef i Vellinge och Skurups kommuner. Det innebär att räddningschefen idag har tre uppdragsgivare. Det är en utmaning för räddningschefen att ha tre uppdragsgivare som inte nödvändigtvis är koordinerade med varandra. Om samarbetet utökas med Svedala blir det fyra olika uppdragsgivare. Vi ser en uppenbar risk att ledning och styrning mot fyra uppdragsgivare har svårt att få önskvärd effektivitet.

Om det ska ske en samverkan med Trelleborg bedömer vi att det bör ske i kommunalförbundsform.

4.3 RÄDDNINGSTJÄNSTEN SYD

Räddningstjänsten Syd har kvar samma medlemmar sedan förbundet bildades. Det finns en strävan om att bli ännu starkare genom att omfatta fler kommuner, vilket skapar ett gott utgångsläge för Svedala. Inför ett medlemskap sker en dialog om förutsättningarna för medlemskapet. I denna dialog har kommunen möjlighet att påverka så att medlemskapet blir anpassat till Svedalas önskemål.

4.4 REFLEKTIONER KRING STYRKANS STORLEK I SVEDALA

En rimlig minimidimensionering är att samtidigt kunna utföra invändig och utvändig livräddning. Invändig livräddning med rökdykare kräver en minimistyrka på ett befäl och fyra brandmän, 1+4, av arbetsmiljöskäl. Då det i kommunen finns bostadshus som kräver utrymning med räddningstjänstens höjdfordon påverkar det styrkans storlek eftersom höjdfordonet behöver bemannas. Av detta följer att styrkan bör vara minst 1+5, dvs samma som idag.

Om utryckningsstyrkan minskas med en man (som nämns i rapporten) kommer man inte kunna utföra både invändig insats med rökdykning samtidigt som man utför utvändig livräddning. Eftersom tidskravet är hårdare för stegutrymningen kommer denna behöva prioriteras och den invändiga insatsen fördröjas till dess att förstärkningar anländer. Här är det ingen skillnad mellan att ha räddningstjänst i egen regi eller att vara kopplad till en annan organisation. Den lösning som Trelleborg lyfter med en första insatsresurs i Bara och en minskning med en brandman i Svedala förutsätter att resursen från Bara anländer innan man kan göra både invändig och utvändig livräddning.

Boverket godkänner utrymning via fönster och räddningstjänstens stegutrustning som alternativ utrymningsväg i byggnader upp till 8 våningar. För byggnader upp till 3 våningar accepteras en insatstid på 20 minuter, för högre byggnader ska insatstiden vara 10 minuter. I de fall där byggnader utförs på ett sätt som kräver denna utrymningsmöjlighet blir kommunen skyldig att ha en förmåga att klara sådan utrymning inom den tid som anges dvs 10 minuter för de byggnader som finns i Svedala.

Efter samråd med MSB konstateras att det finns det inga motiv för att kunna förlänga den tiden utan att någon annan åtgärd vidtages. Det innebär att så länge dessa byggnader finns måste det också finnas tillgång till ett höjdfordon inom 10 minuter. Något som innebär en årlig kostnad för kommunen på ca en miljon per år.

Det finns exempel där liknande bostadshus har byggts om för att slippa kravet på stegutrymning, alternativt möjliggöra en längre insatstid än 10 minuter. Det innebär i praktiken att trapphuset måste säkras mot rök och brandspridning på ett sådant sätt att det är säkert att utrymma den under längre tid.

5 SLUTSATSER

Vi delar utredningens uppfattning att efter en sammanvägd bedömning är ett medlemskap i Räddningstjänsten Syd det starkaste alternativet för Svedala kommuns räddningstjänstansvar. Ett medlemskap ger de bästa förutsättningar för ett långsiktigt engagemang och utveckling i förhållande till samhällets riskutveckling samt balans mot annan kommunal service.

Vi delar även utredningens motiv.

- Bibehållen kvalitet på räddningsinsatser.
- Lägre kostnader per invånare till följd av stordriftsfördelar.
- Större redundans i befälskedjan.
- Mindre sårbarhet vid vakanser.
- Fler karriärs- och utvecklingsmöjligheter för räddningstjänstens medarbetare.
- Bättre kvalitet på det förebyggande arbetet vad avser utbildning, information och stöd till de kommunala verksamheterna.

Men vi vill också lägga till följande omständigheter:

- Bättre förutsättningar för politisk styrning med politiker som får möjlighet att fördjupa sig inom området.
- I ett kommunförbund finns det en risk att hamna utanför den kommunala verksamheten och för att undvika detta krävs en tydlig styrning från medlemskommunerna.
- En större organisation går från personberoende till organisationsberoende.
- Räddningsledare som har mer rutin att leda stora och komplexa händelser.
- Processen för ett medlemskap ger möjlighet till att ta hänsyn till Svedalas önskemål.

Vi delar inte utredningens uppfattning om att Trelleborg utgör ett tillräckligt bra andraval under nuvarande förutsättningar. Vi ser det som en uppenbar risk att ledning och styrning mot fyra uppdragsgivare har svårt att få önskvärd effektivitet. Om det ska se en samverkan med Trelleborg bedömer vi att det bör ske i kommunalförbundsform.

6 REFERENSER

Vi anger här våra referenser i uppdraget "Räddningstjänst i egen regi" då vi fick möjlighet att bekanta oss med förutsättningarna för Svedala.

6.1 INTERVJUER

Johan Lundgren,	Kommundirektör
Teresa Fridell	Stabschef
Mikael Jönsson	Räddningschef
Hampus Aronsson	Stf. räddningschef
Mats Larsson	Fackliga företrädare brandmannaföreningen
Fredrik Löfqvist	Teknisk chef, tillika stadsbyggnadschef
Anna Boman	Lokalstrateg
Micael Holm	F.d. lokalstrateg
Martin Gertsson	Räddningstjänsten Syd
Magnus Strid	Räddningstjänsten Trelleborg
Attila Jensen	Distriktschef Jägersro Räddningstjänsten Syd
Mattias Karlsson	Räddningstjänsten Syd Styrkledare Jägersro
Jonas Lindborg	Sturups flygplats, Svedavia

6.2 DOKUMENT

Framtida organisation för räddningstjänst i Svedala kommun Dnr 2020–000256	Kommunstyrelsen
Förstudie framtida organisationsform för räddningstjänsten i Svedala kommun	Svedala kommun
Skrivelse till politiken om framtiden	Räddningschefen
Utredning framtidens räddningstjänst i Svedalakommun	Svedala kommun
Översiktsplan 2018	Svedala kommun
Programunderlag för handlingsprogram LSO/olycksanalyser	Svedala kommun
Sammanställning responstider Svedala räddningstjänst	Svedala räddningstjänst
Diverse PP presentationer av verksamheten	Brandchefen
Svedala kommunprognos 2020–2035	Statisticom
Delområdesprognos 2020–2035	Statisticom
Framtidsstudie år 2030	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1063 – december 2016
Statistikuttag MSB datalager IDA Indikatorer, Data, Analyser	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap