



Ramböll Management på uppdrag av
Stockholms stad stadsledningskontoret

Genomlysning av Stockholms brandförsvär

22 juni 2006

1. Inledning	1
1.1 Kort beskrivning av uppdraget.....	1
1.2 Fem frågeområden	1
1.3 Arbetsmetod.....	1
2. Nämnd/Förvaltning	1
2.1 Kort beskrivning av nämnden förvaltningen	1
3. Sammanfattning	3
3.1 Sammanfattande analys	3
3.2 Goda exempel	4
3.3 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	4
4. Uppdrag	5
4.1 Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut)	5
4.2 Övriga åtaganden	6
4.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden	8
4.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	9
5. Samspel mellan nämnd och förvaltning	10
5.1 Arenor	10
5.2 Roll- och arbetsfördelning	10
5.3 Kommunikation	11
5.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	12
6. Organisation – Inre effektivitet	12
6.1 Förvaltningens organisation	12
6.2 Styrning och ledning	18
6.3 Personalfrågor	20
6.4 Ekonomifrågor	22
6.5 IT-frågor	24
6.6 Stödprocesser	25
6.7 Omvärlds- och framtidsorientering	26
6.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	26
7. Uppföljning och resultat- Yttre effektivitet	28
7.1 Uppföljningssystem och resultat	28
7.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	29
8. Analys av resultat	29
8.1 Användning av resultat av uppföljningen.....	29
8.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt	30
9. Reflektioner och slutsatser	30

1. Inledning

1.1 Kort beskrivning av uppdraget

Den 21 september 2005 beslutade kommunstyrelsen (KS) att samtliga stadens nämnder och bolagsstyrelser successivt ska genomlysas fram till år 2010. Arbetet ska leda till effektivare utnyttjande av stadens resurser och ge nya möjligheter att omprioritera dessa resurser. Målet är att en till två miljarder kronor ska kunna omfördelas. Bakgrunden är bl.a. att den framtida demografiska situationen och skatteutjämnningssystemets effekter kommer att medföra ekonomiska påfrestningar för staden, liksom för många av landets övriga kommuner. Trots detta måste staden kunna ge medborgarna en god samhällsservice även i framtiden. God ekonomi och effektiv verksamhet är en förutsättning för detta. En viktig del för att nå dessa mål är att systematiskt genomlysna och effektivisera stadens samtliga verksamheter. Parallellt genomförs en översyn av stadens administrativa system.

1.2 Fem frågeområden

Stadsdelsdirektör Bitte Davidsson utsågs till projektledare för genomlysningarna. Dessa bygger på ett samlat, strukturerat och metodiskt arbetssätt som utgår från fem frågeområden som avser att definiera ett effektivt resursutnyttjande inom stadens nämnder. De fem områdena är följande: uppdrag, samspel mellan nämnd och förvaltning, organisation (inre effektivitet), uppföljning och resultat (yttre effektivitet) samt analys av resultat. Syftet med genomlysningarna är att identifiera möjliga effektiviseringar och prioriteringar. Dessutom ska goda exempel som kan fungera som inspiration för andra verksamheter i staden lyftas fram. Genomlysningarna sker med stöd av utomstående konsulter.

1.3 Arbetsmetod

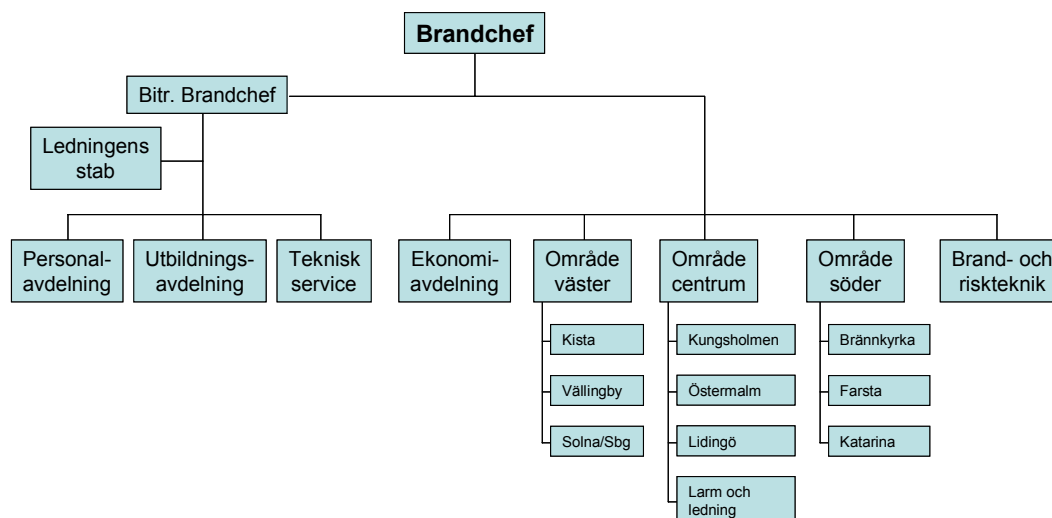
Föreliggande genomlysning har genomförts av Ramböll Management, fortsättningsvis kallat Ramböll. Genomlysningen har skett i två steg: nulägesbeskrivning respektive analys av möjliga effektiviseringar och prioriteringar. Som grund för genomlysningen ligger dokumentgenomgång, enskilda intervjuer med chefer och andra nyckelpersoner inkl. kollektivavtalsbärande fackförbund, politiker inom förvaltningen/nämnden samt med nyckelpersoner i angränsande nämnder/förvaltningar, samt gruppintervjuer med ett urval av medarbetare inom förvaltningen. På grund av ett misstag från konsulternas sida, kom intervjun med företrädaren för Kommunal att genomföras i ett mycket sent skede av uppdraget. Vi tackar för att det var möjligt för förbundet att med kort varsel ställa upp på intervju och beklagar det inträffade.

2. Nämnd/Förvaltning

2.1 Kort beskrivning av nämnden/förvaltningen

Stockholms brandförsvaret lyder under Brand- och räddningsnämnden. Nämnden består av nio ledamöter och lika många ersättare vilka väljs av kommunfullmäktige (KF). Brandförvaret består av totalt cirka 600 anställda, placerade centralt respektive i de tre områdena, väster, centrum och söder med tillhörande distrikt. Områdena lyder direkt under brandchefen, precis som ekonomiavdelningen och avdelningen brand- och riskteknik. Vidare finns även enheten larm och ledning, som är placerad under område centrum. Övriga avdelningar, ledningens stab, teknisk service samt personalavdelning och utbildningsavdelning, är placerade under den biträdande brandchefen. För en mer detaljerad beskrivning av organisationen och dess verksamheter hänvisas till avsnitt 6.1.

Figur 1. Brandförsvarets organisation



Brandförsvaret har under de senaste åren genomgått en rad organisatoriska förändringar där man gått från en starkt centraliserad till en decentraliserad organisation och har dessutom gjort ytterligare större förändringar. Det finns även andra faktorer som har påverkat och kommer att påverka verksamheten. Då de kan ha betydelse för förståelsen för verksamheten samt för de förslag till möjliga effektiviseringar och prioriteringar som ges, sammanfattas de mest centrala förändringarna.

Lagen om skydd mot olyckor och lagen om extraordinära händelser har tillkommit, vilket har påverkat brandförsvarets verksamhet. Kortfattat innebär tillkomsten av lagen¹

- att styrningen av kommunerna går från detaljstyrning till styrning genom angivande av övergripande nationella mål som ska brytas ned på verksamhetsnivå,
- en fokusförskjutning mot förebyggande verksamhet,
- tydligare fokus på den enskildes ansvar för sin egen säkerhet,
- krav på kommunerna att ta fram kommunala handlingsprogram för både förebyggande verksamhet och räddningsverksamhet,
- att brandsyneinstitutet ersattes med att ägare av byggnader eller anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand bör ställas särskilda krav på kontroll av brandskyddet, skriftligen ska lämna en redogörelse för brandskyddet till räddningstjänsten samt
- att kommunen ska tillse att orsaken till olycka undersöks inkl. hur insatserna har genomförts.

KF antog i januari 2006 stadens handlingsprogram för skydd mot olyckor. Handlingsprogrammet innehåller mål för det olycksförebyggande arbetet och varje förvaltning och bolag åläggs att aktivt arbeta med frågorna. Brandförsvarets del av handlingsprogrammet antogs av KF 2004 och avser förebyggande samt skadeavhjälpare arbete mot olyckor som föranleder räddningsinsats. Dessa program är direkt styrande för brandförsvarets verksamhet under de närmaste åren. Vidare förväntas det statliga ersättningssystemet för krishantering ändras under 2006, vilket troligen får ekonomiska konsekvenser för brand- och räddningsnämnden. Brandförsvaret har i budget för 2006 och 2007 hemställt om oförändrat utrymme med anledning av detta. Vidare har en förändrad hotbild och försvarsbeslutet 2004 förändrat kraven på kommunernas förberedelser och organisation för räddningstjänst under höjd beredskap.

¹ Samhällsrisker och olyckor lag om skydd mot olyckor – en juridisk handbok, Christer Hjert Svenska kommunförbundet 2004

Stora organisationsförändringar har gjorts inom brandförsvaret efter översynerna Monolit, år 2001, och översynen år 2003. Dessutom avslutades i mars 2006 en administrativ översyn som medförde vissa organisatoriska förändringar. I enlighet med den nya lagstiftningen har verksamheten inom Stockholms brandförsvär förändrats så till vida att den förebyggande verksamheten utökats och den operativa minskat, vilket inneburit en stor kulturförändring. Det pågår också neddragningar inom den administrativa avdelningen om motsvarande 16 personer (ca 3,8 mnkr under 2006).

3. Sammanfattning

3.1 Sammanfattande analys

Nedan sammanfattas verksamheten samt prioriterings- och effektiviseringsmöjligheter.

Prioriterings- möjligheter	Verksamhet	Effektiviserings- möjligheter
Staden kan fritt välja omfattningen.	Projektverksamhet • Miljöprojekt - medel från miljömiljarden (totalt 13,6 mnkr, ca 8 mnkr för 2006) • 8 projekt finansierade av Kompetensfonden (26,9 mnkr) • Hundprojektet (1,6 mnkr) • Medverkan i SALSA • Forskning i samarbete med universitet/högskolor	Förändrad bemanning • Om förvaltningen kan arbeta med en mer flexibel bemanning kan stora besparingar göras (upp emot 40 mnkr/år)
Staden kan fritt välja omfattningen.	Beslut av KF (som ej tas upp under andra områden) • Entreprenad Solna/Sundbyberg (33 mnkr årligen) • Entreprenad Lidingö stad (19 mnkr årligen) • Genomföra brandförsvarets del av handlingsprogrammet för skydd mot olyckor samt stödja KS i införande av det. • Utarbeta en plan över tillsynsarbetet. • Bidra med expertkompetens gentemot stadens nämnder och andra aktörer, • Delta i genomförandet av planen för stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser. • Arbeta kring utformning av flexibel bemanning. • Tillse att verksamhetsutövare lämnar in brandskyddsredogörelser. • Vidta åtgärder för att förbättra jämställdheten och mångfalden bland personalen. • Påbörja arbetet med en miljöcertifiering. • Arbeta för att åstadkomma en ökad regional samverkan samt utveckla ett debiteringssystem för byte av tjänster. • Genomföra marknadsföringsinsatser för brandvarnare samt utvärdera tidigare insatser. • Informera allmänhet och verksamhetsutövare om ansvar och skyldigheter för att minska risken för olyckor. • Arbeta med ungdomar i förebyggande syfte för att minska antalet anlagda bränder i bl.a. skolor. • Fortsätta erbjuda brandskyddsutbildning för personal inom äldreboenden, hemtjänsten och gruppboenden.	Lokalförändringar: • Effektivare uthyrning av lokaler • Översyn av hyresavtal Övriga förändringar: • Tydliggör roller och ansvar mellan politik och förvaltning. • Minska den ineffektiva informella kommunikationen. • Bevaka att gränsdragningen till SLK blir och är tydlig. • Prioritera i tillkommande uppgifter. • Genomför medarbetarsamtal för samtliga medarbetare. • Utveckla styrning och ledning så att det anpassas till den nya organisationen men också till historien. • Följ noggrant områdenas/ distriktens ekonomi. • Utveckla uppföljning/ utvärdering med tillhörande analys.
Kommunen ska ha denna verksamhet, men organiseringen kan göras på olika sätt	Obligatorisk verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om extraordinära händelser; • Svara för räddningstjänsten och förebyggande verksamhet inom kommungränsen • Samordning av samhällets åtgärder för skydd mot olyckor • Underlätta enskildes arbete med skydd mot olyckor • Utföra tillsyn • Ansvara för sotning och brandskyddskontroll • Undersöka olyckor	

3.2 Goda exempel

Inledningsvis vill vi påtala att det finns många goda intentioner med den decentraliseringen som pågår inom brandförsvaret. Genom en decentraliserad organisation förs ansvar och befogenhet ut i den operativa verksamheten, vilket leder till en ökad kostnadsmedvetenhet och möjligheter att göra verksamhetsnära prioriteringar. Förändringarna i organisationen innebär en stor förändring för såväl ledning som medarbetare. Vi uppfattar att ledningen arbetar hårt för att genomföra den stora förändringen.

Vidare menar vi att förvaltningens verksamhetsplan kan fungera som ett gott exempel för andra förvaltningar i staden. Förvaltningens verksamhetsplan är stringent uppställd och visar på ett föredömligt sätt vilka aktiviteter som ska genomföras för att nå respektive mål samt hur dessa ska följas upp.

3.3 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Den största effektiviseringspotentialen för förvaltningen finns om förändringar kan göras i bemanningen. Den nu fastställda numerären innebär att förvaltningen har svårt att påverka personalkostnaderna för operativ personal vilken utgör den största kostnaden i förvaltningen. Om förvaltningen skulle kunna arbeta med en flexiblere bemanning enligt det förslag som framlagts i promemorian "Värdet av flexibel beredskap i Stockholms brandförsvär" skulle besparingar om motsvarande uppemot 40 mnkr per år kunna göras. Även övertidsuttaget med vidhängande kostnader, skulle sannolikt också kunna minskas. Baserat på effektiviseringspotentialen i en flexibel bemanning ser Ramböll att brandförsvaret bör lägga ökad fokus på arbetet kring flexibel bemanning, en uppgift som fastslagits i KF:s budgetbeslut för 2006.

Vidare skulle förvaltningen kunna hantera uthyrning av lokaler mer effektivt liksom skulle kunna göra en översyn av hyresavtal. Detta skulle kunna generera en ökad intäkt, men utan att ingående studera avtalen är det inte möjligt att fastställa den ekonomiska omfattningen i föreliggande utredning.

En annan stor effektiviseringsmöjlighet finns i en sammanslagning av länets tre räddningscentraler skulle göras. Denna utredning har inte estimerat besparingspotentialen, men uppskattningsvis rör det sig om mångmiljonbelopp då verksamheterna är både personal- och tekniktunga.

Ramböll har också sett att det finns utrymme för förändringar inom en rad områden där det idag inte är möjligt att skatta någon ekonomisk besparingspotential. Detta gäller exempelvis tydliggörande av roller och ansvar mellan nämnd och förvaltning, vilket dels är kopplat till bemanningsfrågan, dels till den stora mängden informell information som förekommer mellan nämnd och förvaltning. Det senare är något som enligt Ramböll bör stävjas så mycket som möjligt för att arbetet inom nämnd och förvaltning ska bli effektivt.

Gränsdragningen till andra verksamheter i staden är överlag tydlig. SLK har nyligen fått ansvar för stadens krisledning efter beslut i kommunfullmäktige och gränsdragningen mellan SLK och brandförsvaret är ännu inte färdigutredd. Ramböll vill betona vikten av att ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna blir tydlig, såväl ur ett effektivitetsperspektiv som ur krishanteringssynpunkt. Enligt Ramböll är gränsdragningen något mindre tydlig till andra aktörer i länet och i viss mån statliga myndigheter. Ett exempel på detta är brandförsvarets medverkan i det landstingsanknutna projektet SALSA, som sker utan särskild finansiering.

Som framgått har förvaltningen, utöver den lagstiftning som ska följas, ett stort antal mål att arbeta utifrån, och till dessa mål tillkommer ytterligare arbetsuppgifter. Som vi uppfattar det finns idag

inte någon tydlig prioritering av tillkommande uppgifter, vare sig från nämnden eller från förvaltningen. Vi ser att förvaltningens arbete skulle kunna drivas mer effektivt om en tydligare prioritering skulle göras. Ett första steg är att omarbete målen, så att de blir färre och tydligare i bemärkelsen enklare att följa upp.

Styrning och ledning inom förvaltningen kan vidareutvecklas. Detta blir särskilt viktigt i och med att organisationen har gått från att vara centralstyrd till en decentraliserad organisation som kräver ett annorlunda förhållningssätt. Stora insatser för att förändra styrning, ledning likväl som attityd och inställning hos medarbetare har genomförts men det finns fortfarande ett stort utrymme för förbättring och utveckling. Idag förefaller respekten för fattade beslut vara låg och de olika ledningsfunktionerna verkar inte riktigt ha hittat sina roller, vare sig i förhållande till den centrala ledningen eller till sina medarbetare. Ett område där förbättring måste komma till stånd är att samtliga medarbetare har medarbetarsamtal. En annan aspekt på styrningen är den ekonomiska styrningen där förvaltningen som helhet håller sin budget. Det kan däremot konstateras att majoriteten av områdena/distrikten har överskridit sina budgetar. För att täcka dessa överdragningar måste förvaltningen dra in på annat. Vi uppfattar att förvaltningen främst har dragit in på materiel, vilket innebär att man nu inte har tillgång till modern och adekvat materiel. Ramböll menar att sanktioner bör vidtas om det är så att distrikt/områden inte håller sina budgetar. Slutligen kan uppföljnings- och analysarbetet utvecklas.

4. Uppdrag

4.1 Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut)

Brand- och räddningsnämnden ska svara för räddningstjänst, förebyggande brandskydd och riskhantering, samt befolkningsskydd i fred och under höjd beredskap i Stockholms stad. Uppdraget regleras i lagar och utvecklas även i andra styrdokument. Enligt lagen om skydd mot olyckor (2003:778) (SMO) och lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (2002:833), som trädde ikraft den 1 januari 2003, är det kommunens ansvar att svara för räddningstjänst och förebyggande verksamhet inom kommungränsen. Det ankommer dessutom på kommunen att samordna samhällets åtgärder för skydd mot olyckor, underlätta enskildes arbete med skydd mot olyckor, utföra tillsyn, ansvara för sotning och brandskyddskontroll utföra räddningstjänst och undersöka olyckor.

En kommun är inte tvungen att i egen regi bedriva räddningstjänst, utan kan träffa avtal med annan kommun vad gäller fullgörandet av de uppgifter lagen om skydd mot olyckor föreskriver. I dag har Solna/Sundbyberg och Lidingö sådana avtal med Stockholms stad.

Stockholms brandförsvars verksamhet styrs, förutom av generella bestämmelser i författningar, av de beslut som fattas i KF och nämnden. De politiska beslut som reglerar förvaltningens verksamhet är KF:s inriktningsmål, mål fastslagna av KF, nämndens/förvaltningens reglemente, nämndens verksamhetsplan, och förvaltningens styrdokument.

KF:s övergripande inriktningsmål lyder: förbättra välfärden och de kommunala verksamheterna, bygga bostäder och utveckla Stockholm, göra Stockholm till en ekologiskt hållbar storstad, bryta segregationen och fördjupa demokratin samt ta ansvar för ekonomin.

I stadens budget för 2006 uttrycker KF sitt mål för verksamhetsområdet för perioden 2006–2008: *”Minimera och förebygga skador på människor, egendom och miljö vid bränder och andra olyckor”* Vidare har KF i budgetbeslutet 16 särskilda uppgifter preciserade, nämligen att:

- Genomföra brandförsvarets del av handlingsprogrammet för skydd mot olyckor

- Stödja kommunstyrelsen i implementeringen av det kommunövergripande handlingsprogrammet för skydd mot olyckor
- Utarbeta en plan över det tillsynsarbete som ska bedrivas samt beräkna intäkter och kostnader av det samlade tillsynsarbetet
- Bidra med expertkompetens gentemot stadens övriga infrastrukturansvariga nämnder och andra aktörer, så att utformningen av stadens infrastruktur beaktar riskhänsyn i syfte att förhindra olyckor, bränder och brott
- Delta i arbetet med att genomföra planen för Stockholms stads ledningsorganisation vid allvarliga kriser
- Gå vidare med arbetet kring flexibel bemanning och analysera konsekvenserna med avseende på säkerhet och verksamhet
- Genomföra olycksundersökningar för att systematisera återföring av erfarenheter om orsaker till olyckor
- Tillse att verksamhetsutövare lämnar in brandskyddsredogörelser som underlag för tillsynsverksamheten
- Vidta åtgärder för att förbättra jämställdheten och mångfalden bland personalen
- Påbörja arbetet med en miljöcertifiering av verksamheten
- Arbeta för att åstadkomma en ökad regional samverkan i syfte att hitta långsiktiga lösningar som kan leda till ett effektivare utnyttjande av räddningstjänstens resurser samt utveckla ett debiteringssystem för byte av tjänster mellan olika brandförsvaret inom regionen
- Fortsätta det framgångsrika arbetet med projekt Supporter
- Genomföra marknadsföringsinsatser för brandvarnare samt utvärdera de tidigare insatser som gjorts
- Informera allmänhet och verksamhetsutövare om ansvar och skyldigheter för att minska risken för olyckor
- Arbeta med ungdomar i förebyggande syfte för att minska antalet anlagda bränder i bl.a. skolor
- Fortsätta erbjuda brandskyddsutbildning för personal inom äldreboenden, hemtjänsten och gruppboenden.

I verksamhetsplanen återkommer KF:s uppgifter antingen som mål eller som åtgärder, tillsammans med ytterligare mål och åtgärder för att nå dessa mål.

Reglementet för förvaltningen² fastställer nämndens uppgifter, förvaltningsorganisation, antalet ledamöter och ersättare samt mandattid, ordförande och vice ordförande, sammanträden, kallelse och föredragningslista m.m., anmälan av hinder och ersättarnas tjänstgöring, förvaltningschefens närvaro vid sammanträde, protokollsjustering, reservation och särskilt uttalande, undertecknande av handlingar samt delgivning. Nämndens uppgifter är enligt reglementets första paragraf:

1 § Stockholms brand- och räddningsnämnd har att

1. fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på kommuns nämnd för räddningstjänsten och hemvärnsnämnd,
2. handha de kommunala angelägenheter i övrigt avseende räddningstjänsten, förebyggande åtgärder mot brand m.m. samt de kommunala uppgifter avseende det civila försvaret, hemskyddet, verksskyddet och befolkningsskyddet jämte hemvärdet som inte enligt lag eller annan författning eller beslut av kommunfullmäktige ankommer på annan.

De mest centrala styrdokumentet för brandförsvaret, förutom ovan nämnda, är *Handlingsprogram för skydd mot olyckor* (brandförsvarets del (KF 2004-12-14)), och brandförsvarets delegationsordningar.

4.2 Övriga åtaganden

Brandförsvaret arbetar med ett antal åtaganden utöver de som ingår i uppdraget. Samtliga dessa åtaganden sker på uppdrag av och eller med godkännande av nämnden och i vissa fall med KF:s godkännande.

4.2.1 Entreprenad Solna/Sundbyberg respektive Lidingö

Från och med januari 2002 driver Stockholms brandförsvaret räddningstjänst på uppdrag av Solna/Sundbybergs brandförsvarsförbund. Den ursprungliga ersättningen är drygt 33 mnkr per år. Summan indexjusteras med AKI³ samt KPI⁴. Avtalet kan förlängas med start 2007-01-01 och

² Fastställt av kommunfullmäktige den 7 september 1998. Kommunal författningssamling för Stockholm 1998:12.

³ Arbetskostnadsindex

⁴ Konsumentprisindex

förlängningen gäller i tre år. Som vi uppfattar det kan ytterligare förlängningar på tre år göras så länge inte någon av parterna avbryter avtalet. Vidare har Stockholms brandförsvaret sedan 1 januari 2001 ett avtal med Lidingö stad som reglerar utförandet av räddningstjänsten inom Lidingö. Ett nytt avtal som gäller från 2006-01-01 till och med 2010-12-31 finns. Den årliga ersättningen är knappt 19 mnkr och justeras med AKI och KPI.

4.2.2 Externa utbildningar

Som en del i brandförsvarets förebyggande arbete och i att lära ut ett korrekt agerande om brand uppstår, tillhandahåller förvaltningen externa utbildningar (dock med begränsningar som gäller utifrån kommunallagen). Utbildningarna är dels generella brandsäkerhetsutbildningar som riktar sig till anställda i offentliga organisationer och privata företag, dels utbildningar som är specialinriktade på en specifik målgrupp, t.ex. svetsbrandskyddsutbildningar där yrkesutövningen kräver certifikat eller utbildningar som riktar sig till personer som ingår i ett företags/myndighets brandskyddsorganisation. Merparten av utbildningarna genomförs på plats på Ågesta övningsfält eller hos kunden (t.ex. utrymningsövningar).

Utbildningarna genomförs dels av brandförsvarets utbildningsavdelning, dels av distrikten. Distrikten genomför utbildningarna med ordinarie personal. Det är oklart hur mycket personella resurser som distrikten avsätter för att administrera och genomföra utbildningarna. Utbildningsavdelningen har två heltidsinstruktörer anställda samt lånar in en instruktör på 75 %.

Utbildningsavdelningen får framför allt kunder genom tidigare kontakter eller genom enstaka säljbesök. Säljbesöken riktar sig främst till större företag och organisationer och sker enligt Ramböll inte så systematiskt. Utbildningsavdelningen erhåller sällan eller aldrig några direkta förfrågningar om uppdragsutbildningar från företag/myndigheter som ett resultat av distriktens tillsynsbesök. Dessa utbildningsförfrågningar tar istället distrikten själva hand om. En annan säljkanal är brandförsvarets webbplats, men för att hitta information på denna krävs det i princip att kunden vet vad han/hon letar efter och att man känner till att förvaltningen erbjuder denna tjänst. Varken distrikten eller utbildningsavdelningen har säljorganisationer som aktivt marknadsför utbildningarna till nya kunder.

Enligt Ramböll förekommer det begränsad samordning, koordinering, utveckling eller kvalitetskontroll av utbildningarna mellan utbildningsavdelningen och distrikten. Konsekvenserna av utbildningsverksamhetens nuvarande organisation bedöms av Ramböll vara följande:

- Distrikten hänvisar sällan eller aldrig utbildningsförfrågningar till utbildningsavdelningen.
- Investeringar för att genomföra utbildningar görs på såväl utbildningsavdelningen som hos de enskilda distrikten. Exempel på detta är att varje distrikt samt utbildningsavdelningen har investerat i vagnar som används för brandövningar på plats hos kunden. Även om det inte varit möjligt att analysera utnyttjandegraden av vagnarna är det rimligt att anta att distrikten och utbildningsavdelningen skulle kunna dela på ett antal vagnar istället för att köpa in en var.
- I dagsläget finns det inget delsystem för uppdragsutbildningarna. Samordningen blir därför otydlig och det finns en risk att utbildningarna genomförs på olika sätt.
- Organisationen utnyttjar inte fullt ut de resurser som finns i Ågesta, personella och materiella. Som framgår av tabellen nedan är det en relativt låg utnyttjandegrad under dec – februari.

Period under året	Faktisk utbildningstid, exkl. förberedelser och kundkontakter
januari – februari	15 %
mars – juni	65 – 70 %
juli	Semester
september – november	65 – 70 %
december	30 – 40 %

Utbildningsavdelningen är organisatoriskt placerad tillsammans med brandförsvarets stödfunktioner. Då verksamheten är en del av kärnverksamheten ser Ramböll att verksamheten skulle kunna läggas direkt under brandchefen. Därmed skulle chefen för utbildningsavdelningen och områdescheferna sitta i samma ledningsgrupp, vilket borde kunna bidra till en ökad dialog och samverkan mellan utbildningsavdelningen och distrikten.

4.2.3 Projekt och andra liknande åtaganden

Vidare arbetar förvaltningen med ett antal projekt. Totalt finns idag nio pågående driftsprojekt, motsvarande en total kostnad om 28,5 mnkr. Åtta av projekten har finansiering från Kompetensfonden, det enda som inte har det är det s.k. hundprojektet. Dessutom finansieras åtta investeringsprojekt via miljömiljarden⁵ med en total kostnad om 13,6 mnkr. Exempel på projekt som förvaltningen driver är det förebyggande informationsarbetet riktat till utsatta grupper i samhället "Var rädd om dig - brandvarnarkampanjens fortsättning" som drivs tillsammans med socialtjänstförvaltningen, Stadsmissionen, Hemlösas förening och handikappråden, rök- och gassökhund vid Stockholms brandförvar, Riskhänsyn i fysisk planering samt projektet Tunnelbränder där Stockholms brandförvar arbetar i ett av Räddningsverket finansierat projekt kring problematiken med räddningsinsatser vid bränder i tunnlar. Vidare drivs i samarbete med Södersjukhusets hjärtstoppcentrum projektet SALSA där uttryckande personal från brandförvaret utbildas i att ge defibrillering till personer med hjärtstopp. Ett annat åtagande som Stockholms brandförvar har är forskning som drivs i samverkan med Karlstads universitet och Räddningsverket gällande effektivare användning av erfarenheter från olyckor.

4.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden

Överlag bedömer Ramböll att gränssnitten mellan brandförvaret och andra delar av Stockholms stad är tydliga.

4.3.1 Samarbete med SLK - risk, säkerhet och krishantering

En nyligen genomförd förändring gör att det nu finns ett gränssnitt mellan stadsledningskontoret (SLK) och brandförvaret. Brandförvaret hade tidigare en samordnade roll för krishanteringsfrågor i staden. Genom lagen om extraordinära händelser som trädde i kraft 1 januari 2003 utgör KS enligt beslut i KF stadens krisledningsnämnd. I och med KF:s beslut 2005-06-13 är denna uppgift flyttad till SLK. Brandförvaret kommer att ha en roll som stöd till SLK i dessa frågor. För närvarande håller SLK på att bygga upp en organisation för att kunna hantera det nya ansvarsområdet. I samband med detta pågår en diskussion om vilken kompetens som ska ligga kvar på brandförvaret respektive byggas upp på SLK. Nyligen undertecknades en överenskommelse mellan stadsdirektör och brandchef avseende roller och ansvar vad gäller krislednings- och säkerhetsarbete i Stockholm. Överenskommelsen ger en principiell fördelning mellan förvaltningarna, men ska ytterligare preciseras och definieras.

Enligt KF-beslut ska brand och räddningsnämnden samordna stadens arbete med internt skydd. SLK har fått i uppdrag av KS att ta fram en ny policy på området tillsyn.

Brandförsvarets avdelning Brand- och riskteknik har i dagsläget ansvarsområden som Ramböll uppfattar är närliggande de ansvarsområden som numera ligger på SLK. Följande områden är aktuella⁶:

⁵ Miljömiljarden är en flerårig satsning i Stockholms stad där stadens förvaltningar och bolag har kunnat söka bidrag för att genomföra olika miljöprojekt. Projekten kommer att genomföras till och med 2009.

⁶ Ur beskrivning på intranätet Vem gör vad på Brand- och riskteknik

- Samordning av stadens arbete med den kommunala riskanalysen och risk- och sårbarhetsanalyser. Tar fram modeller och goda exempel inom området samt utvecklar verktyg tillgängliga för både brandförsvaret och andra delar av stadens organisation.
- Samordning av stadens frågor rörande krisberedskap som innefattar krishantering, krisledningsorganisation och civilt försvar.
- Verka för att inrätta en krisledningsorganisation för ledning och samordning av stadens insatser vid extraordinära händelser i samhället inklusive informationsinsatser i samband med detta.
- Initiering och stöd i form av utbildning och övning av stadens krisledningsorganisation samt av andra verksamhetsområden.

Eftersom det ännu inte finns några beslut om hur gränsdragningen mellan SLK och brandförsvaret, ska vara är det svårt att göra en analys över eventuella överlappande verksamheter. Ramböll kan dock konstatera att i den mån det förs över ansvarsområden från brandförsvaret till SLK bör motsvarande resurser föras över till SLK. Det är också centralt med en tydlig rollfördelning mellan SLK och brandförsvaret, dels för att få en fungerande krisberedskapsorganisation, dels av effektivitetsskäl.

4.3.2 Samarbete med andra delar av staden

Stockholms brandförsvaret har även mycket kontakt med andra delar av staden. Ramböll uppfattar att gränsdragningarna är tydliga. Inom de områden där brandförsvaret har en samordnande roll i staden finns löpande kontakter med stadens bolag och förvaltningar. Ett nätverk för stadens beredskap och säkerhetssamordnare drivs av brandförsvaret. Vidare har brandförsvaret rollen som sakkunnig i staden vad gäller brand- och riskfrågor i samhällsplaneringen och fungerar vid behov som remissinstans. Brandförsvarets distrikt deltar löpande i stadsdelarnas förberedelser för krishantering. Dessutom finns kontakter i form av utbildning/ information och utredningar i förebyggande syfte. Exempelvis utbildar Stockholms brandförsvaret personal på äldreboenden och andra institutioner.

4.3.3 Samarbete utanför staden

Brandförsvaret har även samarbete utanför staden, exempelvis med Länsstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket. Vidare deltar Stockholms brandförsvaret i flera EU-projekt och nätverk samt har täta kontakter med övriga nordiska länder och deltar frekvent i internationella övningar och i internationella biståndsinsatser åt Räddningsverket, FN och Röda korset. Det förekommer även samarbete med räddningstjänster i andra kommuner, framför allt de övriga två storstadskommunerna Göteborg och Malmö, liksom med aktörer inom Stockholms län som exempelvis landstinget och polisen.

4.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Förvaltningen har ett stort antal mål att arbeta utifrån. I viss mån förekommer målen i olika skepnader, vilket gör det svårt att veta vilka mål som verkligen gäller för arbetet. Genom att minska antalet mål och tydligare sortera i mål, medel/aktiviteter och vision skulle styrningen inom förvaltningen kunna bli tydligare enligt Ramböll. Som vi har uppfattat det pågår även en sådan översyn.

Överlag bedömer Ramböll att gränssnitten mellan brandförsvaret och andra delar av Stockholms stad är tydliga. Genom lagen om extraordinära händelser som trädde i kraft 1 januari 2003 utgör KS enligt beslut i KF stadens krisledningsnämnd. Därför föreligger numera ett gränssnitt till SLK. Ett förslag till gränsdragning har nyligen tagits fram och vi ser att det finns anledning att bevaka och följa upp hur avgränsningarna fungerar liksom att de följs. Vidare vill vi poängtera vikten av att överflytta resurser till SLK om uppgifter flyttas från brandförsvaret till SLK.

Förvaltningen bedriver även verksamheter på uppdragsbasis, dels i form av entreprenader åt andra kommuner, dels i form av projekt, forskning och utbildning. Det förekommer även samarbete nationellt och internationellt. Vi uppfattar att de faktiska uppdragen för förvaltningen blir fler och fler, utan att för den delen de formella delarna av uppdraget har utvidgas. Vi ser här att det kan finnas behov av prioriteringar från politiken, så till vida att projektmedverkan etc. begränsas. Ett exempel på ett projekt som Ramböll menar skulle kunna drivas på ett mer effektivt sätt är det s.k. SALSA-projektet som drivs i samarbete med landstinget. Försöksprojektet får idag inte någon finansiering från landstinget, vilket vi hade sett som "naturligt" då det i mångt och mycket handlar om att utbilda och göra insatser som egentligen skulle ligga på landstinget. I andra landsting där det förekommer likartade verksamheter har avtal träffats om finansiering mellan ingående aktörer och Ramböll ser att det hade varit rimligt att ha detta även i Stockholm.

5. Samspel mellan nämnd och förvaltning

Stockholms brandförsvar lyder under brand- och räddningsnämnden. Nämnden består av nio ledamöter och nio ersättare som väljs av KF. Nämndens ordförande representerar miljöpartiet och nämndens vice ordförande representerar folkpartiet. Ordförande och vice ordförande representerar alltså minoritetspartier inom sina respektive block.

5.1 Arenor

Det finns ett antal formella arenor för samspelet mellan nämnd och förvaltning. Nämndsammanträden hålls varje månad förutom sommarmånaderna. Under 2005 hölls totalt 13 nämndsammanträden. Dessa sammanträden består av en rad fasta punkter och ett antal öppna punkter. Ramböll har uppfattat att nämndsammanträdena vanligen tar ungefär två timmar, men kan komma upp i tre timmar. Sammantaget bedöms nämndsammanträdena fungera relativt väl, men Ramböll har uppfattat att fokus ibland läggs på mindre frågor till förmån för mer övergripande frågor. Inför nämndsammanträdena hålls presidiummöten där förvaltningschef, ordförande och vice ordförande närvarar. Därutöver hålls gemensamma utbildningsdagar årligen, seminarier med beredningar i anslutning till budget, verksamhetsprogram eller annan specifik fråga. Förvaltningens chefer träffas regelbundet i ledningsgruppen samt har tillsammans med fackförbunden ett förvaltningsråd.

Det finns även en rad informella "arenor". Dessa tar sig främst uttryck i kommunikation och beskrivs därför närmare under avsnittet 5.3 Kommunikation.

5.2 Roll- och arbetsfördelning

Roll- och arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltning är i praktiken inte klar enligt Ramböll. Detta beror på att det finns såväl formella och informella arenor som tillhörande formell och informell kommunikation. Ramböll har uppfattat att det finns synpunkter på att nämnden arbetar med frågor som borde ligga på förvaltningen. Detta gäller exempelvis grundbemanningen på brandstationerna, se avsnitt 6. Förvaltningen har dock inte delegation att fatta beslut i frågan, varför nämnden måste fatta sådana beslut. Detta motiveras bl.a. med att politikerna har ett ansvar för att tillse att medborgarna *är* trygga och också att de *upplever* en trygghet. Politikerna befarar framför allt att medborgarna inte skulle uppleva sig vara trygga vid en förändrad grundbemanning snarare än att den faktiska tryggheten skulle påverkas negativt. Förvaltningen har framfört förslag till nämnden på hur grundbemanningen skulle kunna förändras. Något beslut i frågan har dock inte fattats. Frågan ses som kontroversiell, bl.a. på grund av ovanstående resonemang om trygghet men också inom förvaltningen och fackförbunden, och ordförande strävar därför efter enighet i frågan.

Ramböll uppfattar att det framförs olika förklaringar till varför inte beslut fattas i frågan, liksom vem som har ansvar för att fatta beslutet. Det bör enligt Ramböll tydliggöras vilka som ansvarar för beslutet och varför, så att inte denna oklarhet finns kring roller och arbetsfördelning. Vi menar även att nämnden har låst sig vid den numerära frågan, vilket leder till att nämnden inte i tillräcklig omfattning fokuserar på övriga frågor.

Vi har också noterat att det verkar finnas otydligheter i politikens styrning när det gäller ekonomin, eller åtminstone otydligheter i vem som ansvarar för vad när det gäller ekonomistyrningen. Den ekonomiska styrningen från politiken blir ibland kortsiktig enligt förvaltningen. Ett exempel på detta är att nämnden har beslutat att förvaltningen får pengar till att köpa infrakameror men inte pengar till utbildning. Den nya utrustningen kan därför inte användas fullt ut. Resonemanget kan även kopplas till resonemanget om prioriteringar där det förefaller vara så att förvaltningen får fler och fler uppgifter utan att några uppgifter tas bort från dem.

5.3 Kommunikation

Den formella kommunikationen pågår under nämndsammanträden och presidiemöten. Nämndsammanträdena innehåller såväl informations- som beslutsärenden. Vi uppfattar att administrationen kring sammanträdena fungerar bra, t.ex. erhålls handlingar i god tid innan sammanträdena. Kritiken gällande den formella kommunikationen handlar istället om att det hos såväl förvaltningsledning som hos nämndens ledning finns en uppfattning om att sammanträdena inte alltid fokuserar på de frågor som man borde fokusera på. Det har framförts att man ibland fokuserar på mindre frågor, t.ex. hundprojektets vara eller icke-vara istället för att prioritera de större och mer framåtsyftande frågorna på dagordningen.

En stående punkt på nämndsammanträdena är att förvaltningschefen informerar om vad som hänt inom förvaltningen samt ger exempel på operativ verksamhet som har genomförts t.ex. inträffade bränder, olyckor etc. Syftet med det senare är att ge nämndledamöterna en bild av vad verksamheten innebär, men det har i intervjuerna framkommit att det ibland läggs för mycket tid på dylika informationspunkter. Vidare hålls på sammanträdena olika föredrag.

Samspelet mellan nämnd och förvaltning utgörs i hög grad av informella kontakter mellan olika aktörer. Som Ramböll har uppfattat det finns följande informella kontakter:

- Informella kontakter mellan förvaltningschef och ordförande mellan nämndsammanträden/presidiet: Kontakterna sker företrädesvis via korta möten, e-post och telefon och upplevs av såväl ordförande som förvaltningschef fungera bra.
- Kontakter mellan facken och partier och enskilda nämndledamöter: Fackförbunden har en stark position inom brandförsvaret. Den starka positionen understryks ytterligare av att det förekommer informell kommunikation mellan fackliga representanter och enskilda nämndpolitiker. Ramböll har även uppfattat att det förekommer kontakter mellan fackliga företrädare och politiker i KF.
- Kontakter mellan personal inom förvaltningen och politiker i nämnden: Vi har även fått en bild av att det förekommer direkta kontakter mellan personal, inte sällan personal på ledningsnivåer under den högsta, och vissa politiker i nämnden.

Ramböll ser stora delar av den informella kommunikationen som problematisk. Den informella kommunikationen riskerar att underminera de formella strukturerna, vilket i viss mån redan nu gör förvaltningen svår att styra. Vi ser också att det finns en risk att fokus hamnar på fel frågor, så till vida att de rör mer "vardagliga" aspekter på bekostnad av det mer långsiktiga perspektivet. Vidare framgår tydligt att vissa frågor diskuteras i fel forum dvs. i informella fora. En aspekt som ska noteras är att flera av de intervjuade, inom såväl förvaltning som nämnd, menar att det egentligen

inte finns så tydliga skiljelinjer inom politiken när det gäller de frågor som nämnden hanterar. Däremot blir kommunikationen emellanåt otydlig på grund av den informella kommunikationen.

Vad beror då den informella kommunikationen på? Ramböll ser att ett antal faktorer har samspelat och samspelar, vilket gör att grogrunden för den informella kommunikationen är stor. För det första finns en tradition av att kunna göra sig hörd på informella vägar inom förvaltningen. För det andra finns det tidsmässigt utrymme att kunna diskutera frågor ute på stationerna på ett informellt sätt, då brandmännen spenderar delar av arbetstiden på brandstationerna i beredskap (främst kvällar/nätter utan egentliga arbetsuppgifter) vilket ger utrymme för diskussioner. Vidare har ett antal stora omorganiseringar genomförts, inkl. en stor omorientering av brandförsvarets arbete mot mer förebyggande arbete, vilket har lett till oro och osäkerhet om vad som gäller.

5.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Det finns en rad förbättringar som skulle kunna göras när det gäller samspelet mellan politik och förvaltning. Förändringarnas ekonomiska effekter är dock inte möjliga att skatta, men vi menar att de rimligen är avsevärda då bristerna i samspelet idag leder till att förvaltning och nämnd lägger ned tid på arbetsuppgifter som de inte skulle behöva lägga tid på om samspelet hade fungerat bra. Ramböll ser att roll- och ansvarsfördelning mellan politiken och förvaltningen med fördel skulle kunna tydliggöras. Ramböll menar att politiken skulle kunna vara tydligare med på vilka mandat de är förtroendevalda - är det för att vara medborgarnas företrädare, är det för att vara förvaltningens anställdas företrädare eller är man där för förvaltningens bästa är frågor som skulle kunna ställas.

Idag förekommer en utbredd informell kommunikation mellan politiker och anställda inom förvaltningen. Detta är inte effektivt att frågor tas upp i fel forum och på fel sätt och det underminerar förvaltningslednings styrning och ledning. Vi ser att det är väsentligt att vara tydlig när det i nämnden tas upp frågor som härstammar från informella kontakter, samt i betydligt högre grad än nu använda de formella arenor och kommunikationsvägar som finns.

En fråga som upptar mycket energi är frågan om bemanningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 6, men vill i detta sammanhang påtala att det är olyckligt att det inte verkar vara riktigt klart för samtliga nämndledamöter vem som har ansvar för att besluta om detta och på vilka grunder. Ansvar ligger idag hos nämnden, vilket i praktiken innebär att förvaltningen har begränsade möjligheter att påverka den största kostnadsposten i budgeten, nämligen personalkostnaderna.

6. Organisation – Inre effektivitet

6.1 Förvaltningens organisation

Brandförvaret består av totalt drygt 600 anställda, fördelade centralt respektive i de tre områdena, väster, centrum och söder. Under varje område finns tre distrikt (brandstationer). Områdena lyder direkt under brandchefen, precis som ekonomiavdelningen och avdelningen brand- och riskteknik. Vidare finns enheten larm och ledning, som är placerad under område centrum. Övriga avdelningar, teknisk service samt personalavdelningen och utbildningsavdelningen, är placerade under biträdande brandchef. Detsamma gäller ledningens stab.

Brandförsvaret ska arbeta med/för att

- Underlätta för enskilda att ta sitt ansvar (t.ex. information, rådgivning och utbildning)
- Rengöring och brandskyddskontroll
- Utöva tillsyn av enskilda
- Utöva kommunal räddningstjänst

- Ordna alarmering
- Delta i statlig räddningstjänst
- Räddningstjänst vid höjd beredskap
- Samordna stadens interna skydd
- Samordna stadens säkerhetsskydd
- Undersöka olycksorsak, olycksförlopp och räddningsinsats vid olyckor som föranlett räddningsinsats
- Vara stadens sakkunniga gällande brand- och riskfrågor i plan- och byggprocessen.

6.1.1 Organisationsförändringar

Brandförsvaret har de senaste åren genomgått stora organisatoriska förändringar. 1999 påbörjades den decentralisering av brandförsvarets organisation som präglar verksamheten i dag. Projektet Monolit, löpte mellan 1999 och 2001. Syftet var att skapa ett brandförsvaret med förutsättningar att, inom tilldelade ramar, leverera effektivast möjliga förebyggande brandskydd och räddningstjänst, där medarbetarna känner arbetstillfredsställelse och delaktighet i beslut och verksamhet.

Den nya organisationen skulle vidare bygga på tre huvudsakliga beslutsnivåer: förvaltningsledning, område/avdelning och arbetsplats. Befogenheter och resurser för utförandet av kärnverksamheten skulle föras så långt ut i organisationen som det var möjligt ur effektivitetssynpunkt. Förändringarna innebar ett steg från en centraliserad organisation till en decentraliserad organisation, där arbetsplatscheferna fick ett utvidgat ansvar för personal, verksamhet och budget. Rapportering mellan beslutsnivåerna skulle ske till närmast överliggande respektive underliggande nivå. Stödfunktionerna placerades centralt.

Under 2003 genomfördes⁷ en översyn för att följa upp brandförsvarets nya organisering. I översynen framkom bl.a. att decentraliseringen hade haft svårigheter att slå igenom i de administrativa och förvaltningsgemensamma stödfunktionerna. Dessutom framkom att områdesledningarna inte fungerat som avsett. Översynen följdes av en förändrad strukturorganisation⁸, vilket bl.a. innebar att områdescheferna ersattes av 1:e distriktschefer och att de administrativa och stödjande funktionerna delades upp i "stöd" och "leverantörer".

I mars 2006 förändrades organisationen på nytt som en följd av den administrativa översynen.⁹ Förändringen innebar att funktionerna personal, utbildning, teknisk service och ledningsstab, placerades direkt under biträdande brandchef. Ekonomiavdelningen tillsammans med avdelningen för brand- och riskteknik och de geografiska områdena placerades direkt under brandchefen. Utvecklingsavdelningen lades i samband med detta ned.

6.1.2 Organisationsstrukturen

Ramböll bedömer att organisationsstrukturen på det hela taget är funktionell. Några kommentarer vill vi dock ge beträffande strukturen.

I den nya organisationsstrukturen har ekonomiavdelningen placerats tillsammans med kärnverksamheten under brandchefen medan utbildningsavdelningen, som arbetar inom förebyggande brandsäkerhet, har placerats bland stödfunktionerna under biträdande brandchef. Ramböll har uppfattat att motivet till att flytta ekonomiavdelningen var att man vill få en större kontroll på ekonomin. Förändringen är genomförd under mars 2006 och det är därför inte möjligt

⁷ Beslut från nämnden 2003-01-28

⁸ Beslut från nämnden 2004-02-19

⁹ Se figur i avsnitt 2.1.

att uttala sig om vilka effekter den har fått. Vi menar dock att det skulle vara mer logiskt att placera ekonomiavdelningen under den biträdande brandchefen, som tillika ansvarar för övriga administrativa funktioner. Samtidigt ser Ramböll att utbildningsavdelningen med fördel skulle kunna placeras tillsammans med övrig kärnverksamhet under brandchefen i syfte att skapa tydligare kontaktytor mellan utbildningsavdelningen och övrig kärnverksamhet.

6.1.3 Delsystem

För utveckla och uppnå likartade arbetssätt med hög kvalitet inom brandförsvarets kärnverksamhet arbetar förvaltningen med så kallade delsystem. Man kan likna delsystemen vid specialistområden. Delsystemen utvecklar materiel, teknik, taktik, rutiner och kunskap samt ansvarar för samordning inom sitt ansvarsområde. Exempel på delsystem är vattenlivräddning, brandsläckning, räddningsinsats vid utsläpp av farliga ämnen. Delsystemen är inte egna organisatoriska enheter utan är "tvärgående" teman som berör samtliga områden och vissa avdelningar. Genom delsystemen uppnås såväl likartade arbetssätt mellan områdena som möjlighet till metodutveckling. Exempelvis har delsystem "Tillsyn brandskydd" ansvar för den övergripande samordningen av tillsynen inom brandförsvaret och har bland annat till uppgift att utveckla tillsynsmetoder och att skapa enhetliga bedömningar mellan olika tillsynsmän. Varje delsystem är uppdelat i metodansvar, t.ex. är delsystemet "Brandsläckning" uppdelat i nio metodansvar (t.ex. rökdykning, IR-kamera, vattenförsörjning, skyddskläder, fordonsförarutbildning)

Den 1 januari 2006 fanns 20 delsystem och 55 metodansvar. Ansvaret för delsystemen är fördelat mellan 1:e distriktscheferna, avdelningschefen för Brand- och riskteknik samt biträdande brandchef. Följande tabell redovisar fördelningen av ansvaret. Även om det finns en 1:e distriktschef som har huvudansvaret är syftet med delsystemen att

Ansvärig	Antal delsystem
1:e distriktschef område Centrum	3
1:e distriktschef område Söder	5
1:e distriktschef område Väster	2
Avdelningschef Brand- och riskteknik	9
Biträdande brandchef	1

inkludera personal från samtliga distrikt, dels för att tillvarata den expertkompetens som finns i olika delar av organisationen, dels för att skapa en bred förankring av arbetet i delsystemet.

Fördelarna med delsystemen är att de verkar för likartade arbetssätt samt metodutveckling. Ramböll kan dock konstatera att det idag finns brister när det gäller samordningen mellan delsystemen liksom vad gäller gemensamma prioriteringar. Det saknas även tydliga verktyg/instrument för hur prioriteringar ska göras. Genom att studera en av avdelningarnas verksamhetsplanering framgår det att resursplaneringen för delsystemen inkluderar hur mycket resurser den ansvariga verksamheten ska avsätta i delsystemet men inte hur mycket arbete övriga inblandade distrikt/avdelningar förväntas lägga på delsystemet. På samma sätt är det inte möjligt att se hur mycket tid/resurser som avdelningen ska avsätta för delsystem som inte avdelningen själv ansvarar för. I brandförsvarets samlade VP för 2006 återfinns i låg grad redovisning av delsystemens planerade verksamhet för året. Motsvarande bild har getts i ett flertal intervjuer där det framgår att det finns brister vad gäller prioriteringar mellan de olika delsystemen.

6.1.4 Ny roll för förvaltningens servicefunktioner

Genom den nya organisationen har uppgifter som tidigare legat på centrala funktioner förts ut på distrikten och kärnverksamheten. Även budget har följt med. Det gäller t.ex. tillsynsarbete, delar av fastighetsservicen, inköp av materiel och underhåll samt service av fordon. Därmed har avdelningen teknisk service (stöd- eller servicefunktion för kärnverksamheten) fått en delvis ny roll i den nya organisationen vilket innebär att de ska fungera som internkonsult och stödja distrikten. Ramböll har dock uppfattat att det finns tendenser inom teknisk service att vara passiva i sitt förhållningssätt till distrikten. Med passiva menar Ramböll att vissa av enheterna har ett mycket

avvaktande förhållningssätt och menar att det är upp till distrikten att kontakta teknisk service om de önskar hjälp och stöd. Ett konkret exempel på detta är att i samband med att delar av avdelningens budget har fördelats ut på distrikten har enheterna i begränsad utsträckning (om ens någon) aktivt bistått distrikten med hur de ska planera för det nya ansvarsområdet (t.ex. med avseende på fastighetsskötsel och drift/service av bilar). Ramböll menar att avdelningschefen och enhetscheferna har ett betydande ansvar att förändra detta förhållningssätt för att avdelningen i ökad grad ska utgöra en servicefunktion åt distrikten.

Det finns enligt Ramböll skäl att stödfunktionerna för en grundläggande diskussion om vilken deras nya roll är i organisationen och hur de ska arbeta för att utgöra ett expertstöd till verksamheten. Rollen bör sedan förankras hos ledningen för att sedan kommuniceras ut i övriga organisationen. Syftet är att skapa en tydlighet och samsyn i organisationen över stödfunktionernas nya uppdrag.

6.1.5 Tillsyn i en decentraliserad organisation

Stockholm stad och brandförsvaret får, enligt 5 kap. 4§ LSO, ta ut en avgift för tillsynsbesök för att kontrollera brandskyddet hos organisationer, myndigheter och företag. Enskilda bostadsfastigheter kan också beröras. Tidigare har brandförsvaret haft en centraliserad funktion som hanterat tillsynen. I och med de senaste årens omorganisering och decentralisering har ansvaret för tillsynen förts ut på distrikten.

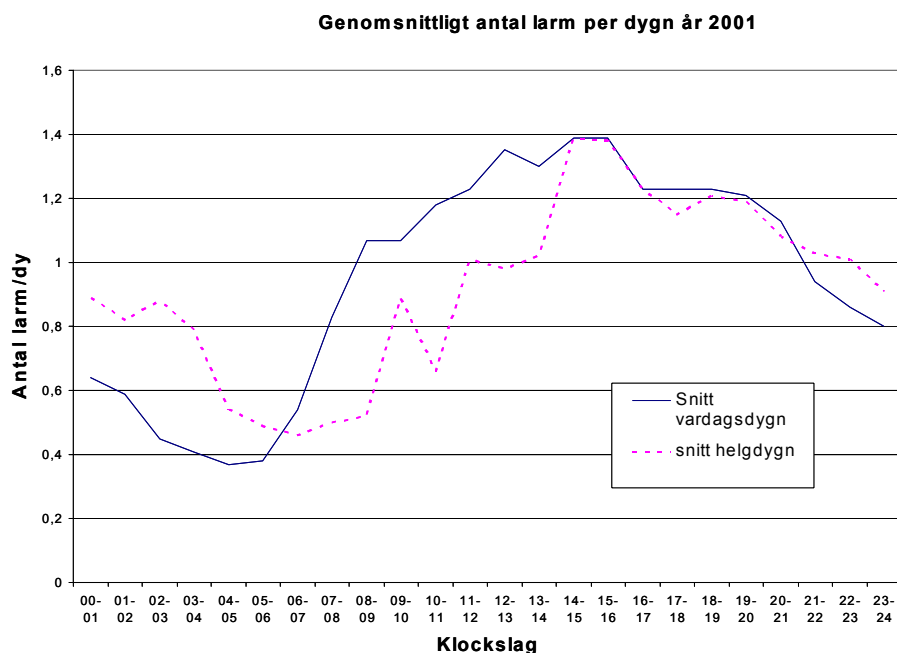
En viktig del i tillsynen är att skapa en enhetlig bedömning oavsett var tillsynen görs. Hur skapas då en enhetlig tillsyn? I brandförsvarets nya organisation ska respektive område ha löpande förebyggande ”bedömningsmöten” där bland annat frågeställningar om tillsyn hanteras och hur bedömningarna vid tillsynen ska göras. Efter vissa initiala problem verkar nu bedömningsmötena fungera på de flesta områden. De frågor som inte kan hanteras på dessa möten förs vidare till avstämningsmöten mellan brand- och riskteknik (som är delsystemansvariga) och områdenas funktionsansvariga förebyggande (1 per område). Som delsystemansvarig genomför avdelningen brand- och riskteknik löpande utbildningsdagar för alla förebyggare och tar fram instruktioner och hanteringsgångar för tillsyn.

Vid en granskning av tillsynsproduktionen framgår det att distrikten inte når upp till sina mål utan utför mindre tillsyn än beräknat. Det är 1:e distriktscheferna som ansvarar för respektive områdes produktion av tillsyn. Anledningen till att målen inte har uppfyllts kan, enligt Rambölls bedömning, ha många olika orsaker. Nedan följer enligt Rambölls uppfattning tre möjliga förklaringar till att målen inte uppnåtts:

- Nya eller utökade arbetsuppgifter inom området förebyggande har tillkommit, t.ex. brandskyddsredogörelser samt stora och komplexa plan- och byggärenden m.m., samtidigt som inga extra resurser har tillförts.
- Det finns en ny metodik att bedriva tillsynen på. Tillsynen har gått från teknisk kontroll till systemkontroll. Metodiken har enligt Ramböll ännu inte fått fullt genomslag.
- Uppdraget är nytt för distriktscheferna och de flesta chefer har ännu inte helt byggt upp en kunskap inom det förebyggande området. Det finns indikationer på att personer som ska utföra förebyggande insatser inkl. tillsyn inte alltid anser att tillsyn är den mest stimulerande uppgiften och anger olika skäl för att inte prioritera det. Exempel på skäl som framförs är att andra arbetsuppgifter inom området förebyggande tar mer tid än beräknat och att dessa anses viktigare. Ramböll har uppfattat att distriktscheferna inte i alla fall bemöter denna argumentation, varför ”förebyggarna” gör ”lite som de vill”.

6.1.6 Bemanning

Frågan om bemanningen på distrikten är politiskt känslig och laddad, vilket bl.a. har framgått av avsnitt 5. I dagsläget finns det ett politiskt beslut (i nämnd och KF), likväl som en stark uppfattning bland personalen, att bemanningen i utryckningsorganisationen alltid ska uppgå till 89 personer. Det enda undantaget är om sjukfrånvaro anmäls i direkt anslutning till det aktuella arbetspasset, då personalstyrkan kan reduceras till ett minimum om 86 personer. Bemanningen gäller dygnet runt och året runt, trots att larmfrekvensen varierar, se diagrammet nedan. Genom beslutet om bemanningen har brandchefen framtagit alla möjligheter att arbeta med en mer flexibel bemanning som bättre tar hänsyn till behov, liksom till att kunna påverka förvaltningens största utgiftspost, personalen.



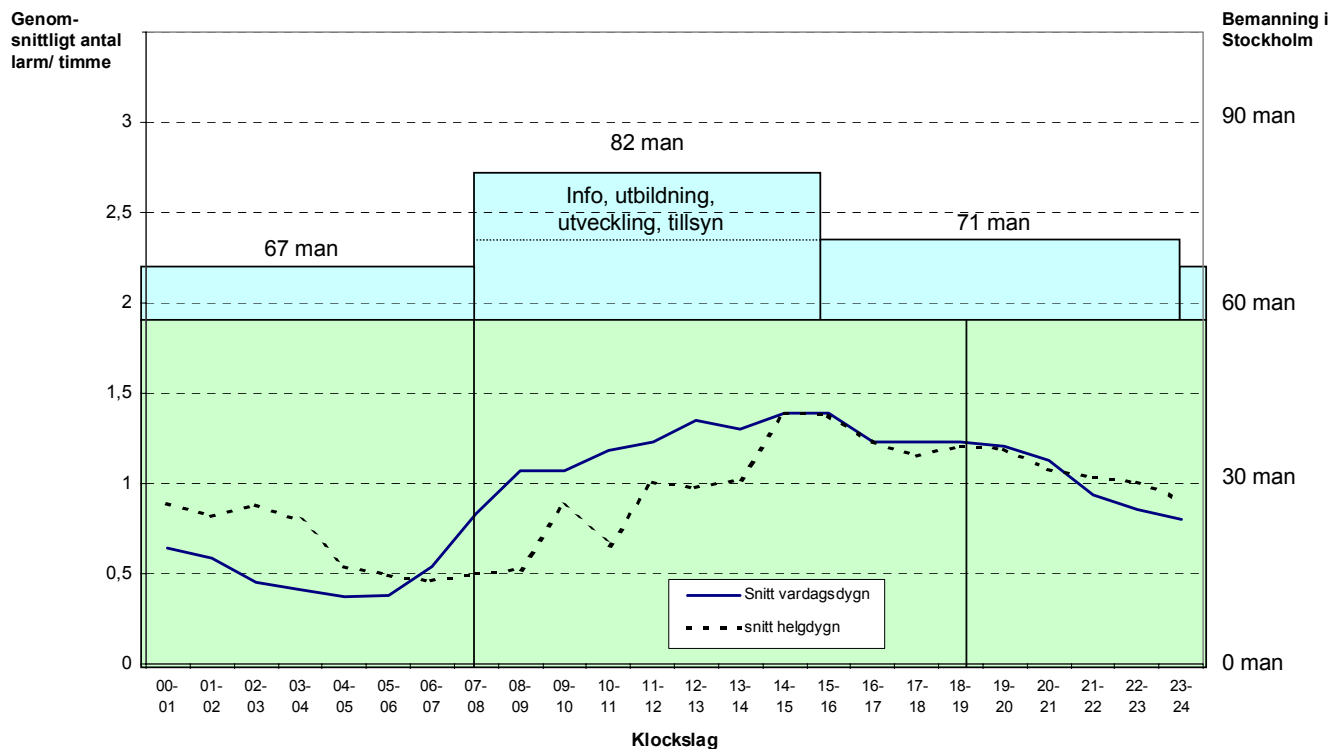
Källa: PM, Värde av flexibel beredskap i Stockholms Brandförsvär

Brandförsvaret har tagit fram en promemoria som delgivits SLK och KS där bemanningsfrågan är analyserad. Promemorian ger, enligt Ramböll, en god grund för att vara kritisk till den nuvarande statistiska numerären, men saknar konsekvensanalys av förslaget. Promemorian tar inte hänsyn till avtalad bemanning för Lidingö respektive Solna/Sundbyberg. Vi har dock valt att utgå från bemanningen i promemorian som ett räkneexempel men vill betona att en konsekvensanalys måste genomföras innan förändringar av bemanningen träder i kraft.

Genom en flexibel bemanning är det möjligt att styra resurser till de tidsperioder då behoven är som störst. Detta kan gälla säsongsbundna variationer, men framför allt variationer över dygnet. Det är tydligt att larmfrekvensen är dubbelt så hög dagtid som nattetid. Betonas ska dock att när väl larm ges är kravet på insats desamma oavsett tiden på dygnet. Även mängden övning och utbildning, förebyggande arbete samt utvecklingsarbete varierar och är framförallt förlagd till dagtid och vardagar. Ramböll drar därmed slutsatsen att bemanningen är som starkast under tider på dygnet när behoven är som minst (d.v.s. nattetid). På motsvarande sätt är det rimligt att se över den statistiska numerären när det gäller antal specialistfunktioner, som t.ex. båt och vattendykare. Detta då statistiken, enligt brandförsvaret, visar på stora variationer över året.

I promemorian föreslås en grundbemanning på 57 personer. Utöver grundbemanningen förstärks utryckningsstyrkan av förstärkningsenheter som är rörliga över distriktsgränserna. Storleken på förstärkningsresurserna varierar under dygnet, se figur nedan. Modellen är inspirerad från det

bemanningsystem som Södertörns brandförsvaret arbetar utifrån. Även Malmös och Västerås brandförsvaret arbetar med en flexibel bemanning.



Källa: PM, Värdet av flexibel beredskap i Stockholms Brandförsvaret

Ramböll bedömer att det finns en stor effektiviseringspotential om brandförsvaret tillåts att genomföra en flexibel bemanning, där hänsyn tas till variationer i riskbilden och variationer i arbetsuppgifter över dygnet, veckodagar och säsonger.

6.1.7 Brandförsvaret som fastighetsägare

Stockholms brandförsvaret förfogar över ett antal fastigheter. I detta avsnitt fokuseras på skyddsrum, gymnastiksalar och Ågesta. Personalbostäder behandlas inte, då en översyn av dessa redan pågår.

Skyddsrum

Förutom de fastigheter som förvaltningen själva använder finns en rad större och mindre skyddsrum som i varierande grad är uthyrda. För år 2006 erhåller brandförsvaret cirka 19 mnkr i hyresintäkter för de uthyrda lokalerna. De senaste åren har uthyrningen hanterats av en byråassistent. I och med den nya organisationen har personen blivit övertalig, men uppgiften finns kvar på aktuell enhet.

I dagsläget är 17 av 29 mindre skyddsrum uthyrda och samtliga 13 större skyddsrum uthyrda. Många av lokalerna finns i attraktiva områden i staden. Enligt uppgift från brandförsvarets ledning är alla skyddsrum som kan hyras ut uthyrda. Därutöver har brandförsvaret s.k. FE- och LC-anläggningar¹⁰ som eventuellt skulle kunna hyras ut. FE- och LC-anläggningarna bedöms dock

¹⁰ FE = Framskjuten Enhet d.v.s. en skyddad uppehållsplats för räddningspersonal i kring enligt den gamla civilförsvarsorganisationen. LC = LedningsCentral vilka var de gamla skyddsplatserna för stadens, Sollentunas, Haninges och Huddinges/Botkyrkas kommunledningar samt Stockholms stads krisräddningstjänst. Dessa anläggningar används inte för ovanstående syften idag, funktionerna är samlade i RC Stockholm.

som mer problematiska att hyra ut då de är mer svårtillgängliga och har mer begränsade användningsmöjligheter.

Under avtalsperioden, normalt 3 eller 4 år, indexregleras avtalad hyra med KPI. I det fall förvaltningen inte omförhandlar kontrakt vid avtalsperiodens slut förlängs avtalet med automatik normalt 3 år och hyreshöjningen följer även då KPI. Ramböll har inte gått igenom samtliga hyreskontrakt och kan därför inte värdera i vilken utsträckning det finns avtal som borde omförhandlas. Det finns dock anledning att tro att hyresintäkterna inte är optimerade. Det finns exempel där hyresintäkten har ökat med 5,5 gånger efter omförhandlingar. I andra fall har ökningen varit 3 gånger tidigare hyresintäkt och i andra fall den dubbla hyresintäkten. Vi menar därför att det finns anledning att se över samtliga avtal.

Gymnastiksalar

Vidare förfogar brandförsvaret över nio gymnastiksalar i Stockholm. Gymnastiksalarna används av de anställda, men är inte fullt ut utnyttjade. I dagsläget hyr Stockholms brandförsvaret ut gymnastiksalarna i mån av extern efterfrågan. Möjligheterna för externa att hyra in sig marknadsförs inte av Stockholms brandförsvaret och det finns inga möjligheter att hyra lokalerna genom idrottsförvaltningen (vilken ansvarar för övrig uthyrning av stadens idrottshallar). För närvarande har teknisk service inlett diskussioner med idrottsförvaltningen för ev. samarbete avseende extern bokning av brandförsvarets gymnastiksalar.

Ågesta övningsfält

Brandförsvaret bedriver sedan 1980 utbildnings- och övningsverksamhet vid Ågesta övningsfält. Distrikten genomför huvudsakligen utbildningar under måndagar – onsdagar. Övriga veckodagar sker det begränsad, om någon, distriktsutbildning/övning på fältet. Detta innebär att delar av övningsfältet står outnyttjat under resterande veckodagar, varför det skulle kunna hyras ut till närliggande kommuners brandförsvaret. Av intervjuerna framkommer det dock en oklarhet vem i brandförsvaret som har ett ansvar för att se över möjligheten att hyra ut fältet till andra kommuners brandförsvaret. Utnyttjandegraden på Ågesta kommer dock i och med driften av en gymnasieutbildning att öka, då anläggningen kommer att användas två dagar per vecka under första läsåret för detta.

6.2 Styrning och ledning

Den högsta ledningsnivån inom brandförsvaret är förvaltningschefen, tillika brandchef. Även en biträdande brandchef finns. De tre områdena leds av förste distriktschef och för respektive distrikt finns en distriktschef. Vid operativa insatser finns en särskild ledningsstruktur. Stabsfunktioner och andra centralt lokaliserade enheter/avdelningar leds av enhetschefer/ avdelningschefer. Ledningsnivåerna, och därmed styrning, har påverkats mycket av den decentralisering som skett. Befogenheter, ansvar och resurser är idag i hög grad decentraliserade och ligger på distrikten.

Kommunikationen mellan olika ledningsfunktioner sker bland annat vid regelbundna chefsmöten och planerade möten mellan förvaltningsledning och enheter. Dessutom sker ett systematiskt samarbete vid utarbetande, bedömning och beslut avseende enheternas verksamhetsplaner. Även vardagliga kontakter förekommer.

Ramböll bedömer att ledningsstrukturen idag är mycket tydlig på ”pappret”. Däremot ser vi att det finns otydligheter i praktiken. I intervjuerna har flera personer pekat på existensen av en mycket stark informell organisation inom brandförsvaret, vilket tidigare även framkom i analysen av samspelet mellan nämnd och förvaltning. Den informella organisationen försvårar möjligheterna att leda och styra verksamheten. Ett exempel på detta är den stora mängd informella kontakter som förekommer, vilket ibland till och med kan innebära att beslut som fattats på en nivå ”överprövas”

på nästa nivå. Betonas ska dock att detta är något som förvaltningsledningen arbetar hårt med för att stävja och ledningen menar att förbättringen redan är avsevärd. Ansvarsfördelningen mellan brandchef och biträdande brandchef är ny. Den nya fördelningen verkar enligt Ramböll inte vara tydligt kommunicerad ut i organisationen då det har framförts att ansvarsfördelningen inte är helt tydlig.

6.2.1 Styrning

Den formella styrningen sker genom ett antal olika styrdokument. De mest centrala styrdokumenterna är handlingsprogram för skydd mot olyckor, verksamhetsplanering (VP) inkl. budget samt de delegationsordningar som förvaltningen har.

Verksamhetsplanen är i enlighet med stadens riktlinjer uppställd utifrån stadens fem inriktningsmål. Därutöver inkluderar den de mål som förvaltningen har i uppdrag att arbeta med. Verksamhetsplaner upprättas såväl centralt som ute på distrikten. Dialog och bedömning sker vid konferenser. I VP-processen deltar förvaltningsledning och distriktsledningarna. VP förhandlas vidare med de fackliga företrädarna. Forumet för avstämning och samordning av verksamhetsplanerna är de VP-konferenser som hålls två gånger om året, en på våren och en på hösten. Viktigt att betona är att det övergripande verksamhetsplaneringsarbetet och det arbete som gäller verksamhetsplaneringen på distrikten sker parallellt. Utarbetandet av VP sker utifrån vad som har hänt föregående år (baserat på verksamhetsberättelse och andra källor) samt på omvärldsanalys.

Den centrala verksamhetsplanen är enligt Rambölls bedömning stringent uppställd, där vart och ett brandförsvarets mål/åtaganden går igenom utifrån stadens inriktningsmål. För varje mål finns specificerat vilka åtgärder som genomförs för att målet ska uppfyllas samt hur dessa ska följas upp. Vidare återfinns under rubriken utveckling delar inom målområdet som ska/kommer att utvecklas. När det däremot kommer till målstyrningen i praktiken är det mer osäkert vilket genomslag som målen har fått. Vi har uppfattat att förvaltningens övergripande mål är känt i förvaltningen, men att så inte är fallet för övriga mål. Samtidigt ska betonas att mängden mål är stor, vilket leder till att de är svåra att överblicka.

Ramböll har uppfattat att distrikten upplever att verksamhetsplaneringen fungerar någorlunda väl. Dock ses VP som något svårkommunicerad. Som vi har förstått det finns det en önskan om att den verksamhetsplanering som finns på lokal nivå skulle vara än mer konkret än vad som är fallet idag, t.ex. skulle aktivitetsplaner kunna vara ett sätt att bryta ned verksamhetsplanen till något mer verksamhetsnära. Detta tros kunna skapa större delaktighet och leda till att den enskilde medarbetaren på ett bättre sätt skulle se sin roll i resultatet. Ramböll vill betona vikten av att bryta ned verksamhetsplaner till konkreta aktiviteter och ansvar, eftersom det enligt vår erfarenhet är det som verkligen gör att planeringen blir realiserad. Det är först då som planerna blir aktiva styrdokument. En annan aspekt på verksamhetsplaneringen är att den görs på årsbasis. Möjligen finns även ett behov av en än mer långsiktig verksamhetsplanering.

En annan del av styrning utgörs av mål- och ansvarsbeskrivningar. Dessa finns för flertalet befattningar och samtliga beskrivningar ska vara klara inför den lönekartläggning förvaltningen avser göra under hösten. Delegationsordning är en annan central del i styrningen. För närvarande finns nio olika delegationsordningar, vilket inte är effektivt enligt förvaltningen och inte heller enligt Ramböll. De nio delegationsordningarna ska som vi har uppfattat det samordnas till en och en uppdatering av verksamhetens delegationsordning pågår därför. Ett konkret förslag till delegationsordning kommer inom kort att stämmas av med revisor och stadens juridiska avdelning för att sedan presenteras muntligen vid nämnden i maj 2006 och formellt behandlas i juni 2006. Arbetet innebär att anpassa delegationsordningen till den nya verksamhetsstrukturen med ökad decentralisering där vissa funktioner upphört. I den nya delegationsordningen föreslås även

avdelningschefer/distriktschefer få utökade beloppsgränser. Ramböll ser att det är nödvändigt att genomföra uppdateringen av delegationsordningen för att den ska vara funktionell och effektiv.

Ramböll har konstaterat att det finns en otydlighet när det gäller ledningen i praktiken. Det beror enligt vår uppfattning i hög grad på en bristande styrning från de olika ledningsnivåerna inom organisationen. Det efterfrågas tydligare styrning från brandchefen liksom från förste distriktschef och distriktschefer. Som vi har uppfattat det har stora satsningar gjorts på utbildning av ledare och även på styrning av den nya decentraliserade organisationen, men vi ser ändå att den centrala styrningen inte har "hängt med" den decentraliserade organiseringen. Vår analys är att brandförsvaret är en organisation som traditionellt har varit hierarkisk som snarare har karaktäriserats av ordergivning än någon mer "mjukare form" av styrning. Pendeln har totalt svängt över från central organisation till decentraliserade organisation. Detta är enligt Ramböll en mycket stor omställning och vi anser inte att styrningen sedd som ett stöd för de olika nivåerna har varit tillräcklig. De styrdokument som används idag är av övergripande karaktär, vilket i sig inte är något egentligt problem, men med tanke på den stora omställning som har genomförts, samt vanan vid en hierarkisk styrning, fungerar detta inte så väl som det skulle kunna göra.

För att få den enhetlighet som krävs inom en gemensam organisation krävs enligt Rambölls bedömning en än mer tydlig styrning. Som det ser ut idag finns en utveckling som går ifrån *ett* gemensamt brandförsvaret för Stockholm till åtminstone *tre* skilda brandförsvaret i form av de olika distrikten. Denna utveckling är enligt Ramböll oroande och bör tas på största allvar då det inte är effektivt med bristande samordning och nyttjande av gemensamma resurser. I andra delar av landet går utvecklingen snarare åt andra hållet så till vida att flera kommuner samarbetar kring räddningstjänsten genom kommunalförbund. Vi vill också betona vikten av att "leva som man lär", d.v.s. att handlandet från de olika ledningsnivåer överensstämmer med de övriga signaler som ges i form av ökat ansvarstagande och decentralt beslutsfattande. Vi har uppfattat att förvaltningsledningen har arbetat mycket med detta, men genomslaget förefaller ännu inte vara tillräckligt. Det är nödvändigt att organisationens medarbetare vänder sig till sin närmaste chef och inte går vidare i organisationen eller till nämnden för att få ett beslut "överprövat". På samma sätt är det väsentligt att "högre" chefer inte fattar beslut om sådant som chefer närmare medarbetarna skulle ha fattat beslut om. Det har också framkommit exempel i intervjuer där enskilda nämndledamöter kontaktar enskilda medarbetare för att få underlag till nämndsammanträden. Om inte den formella beslutsordningen respekteras riskerar den decentrala organisationen i brandförsvaret helt undermineras.

Förvaltningen och nämnden arbetar inte som Ramböll har uppfattat det på ett strukturerat sätt med prioriteringar. Kulturen inom brandförsvaret har karaktäriserats och karaktäriseras fortfarande av att "man ska hjälpa till så snart man har möjlighet". Detta är förstås en tilltalande kultur för medborgarna, samtidigt som den allt mer blivit oförenlig med de ekonomiska förutsättningar som gäller för verksamheten. Det finns en tendens till att nämnden och förvaltningen tar på sig fler och fler uppgifter, utan att avstå från att genomföra vissa. Konsekvensen av detta agerande kan i långa loppet bli att förvaltningen inte hinner med sina ordinarie uppgifter.

6.3 Personalfrågor

Personalfrågor hanteras på såväl central som lokal nivå. Den centrala delen utgörs av personalavdelningen. Den arbetar exempelvis med löneadministration samt med personalstödande funktioner som rehabilitering. Idag ska personalavdelningen främst utgöra en stödfunktion till de lokalt hanterade personalfrågorna i distrikten och ska även stödja ledningen. Innebörden av den centrala personalavdelningens stödroll förefaller vara något oklar, vilket enligt Ramböll hänger samman med de förändringar som har gjorts i form av decentralisering. Vi har även fått tydliga indikationer på att personalavdelningen i liten utsträckning arbetar förebyggande.

Större delen av de praktiska personalfrågorna som exempelvis lönesättning och personalplanering inkl. hantering av ledighet hanteras idag lokalt. Personalplanering med kortare horisont görs sedan flera år tillbaka på områden och distrikt i systemet Ikaros. Personalavdelningen ansvarar för att ta fram underlag till den långsiktiga personalplaneringen, om vilken ledningsgruppen fattar beslut.

Förvaltningen har i sin verksamhetsplan ett mål som gäller personalen och arbetsplatsen. Målet lyder: ”genom ett aktivt arbete skapa en trygg och trivsamt arbetsplats med möjlighet till medinflytande och utvecklingsmöjligheter för medarbetarna.” Vidare finns en jämställdhets- och mångfaldsplan samt en partssammansatt jämställdhets- och mångfaldsgrupp som sammanträtt vid tre tillfällen under 2005. Etik och värdegrund har utgjort en del av ledarutvecklingsprogrammet som genomförts inom ramen för projektet ”Brandförsvaret en attraktiv arbetsplats”.

Förvaltningen har inte något samverkansavtal med fackförbunden. Detta är under framtagande, men Ramböll uppfattar att turena kring samverkansavtalet har varit många. Förhoppningen från förvaltningen är dock att samverkansavtalet kan träda i kraft under 2006. Samtliga fackliga organisationer med kollektivavtal har ställt sig bakom förslaget till samverkansavtal och det har även varit på faktagranskning vid SLK:s personalstrategiska avdelning. Processen har dock, som Ramböll uppfattar det stoppats upp beroende på att ett nytt centralt kollektivavtal har träffats, vilket staden centralt har synpunkter på. Det finns dock ett särskilt förvaltningsråd där fackförbunden medverkar i möten tillsammans med förvaltningsledningen. Vi vill också betona, vilket också har gjorts av de intervjuade, vikten av dialogen mellan arbetsgivare och fackförbund, oavsett om det finns ett samverkansavtal eller ej. Denna dialog kan enligt Ramböll utvecklas ytterligare.

En särskild aspekt på det fackliga arbetet är att mer än hälften av brandmännen, 297 stycken, är med i BRF¹¹, vilka inte har kollektivavtal med Stockholms stad och har därmed inte någon företrädare i förhandlingarna inom förvaltningen. Betonas ska dock att vissa medlemmar också kan vara med i andra fackförbund.

Förvaltningen arbetar med det systematiska arbetsmiljöarbetet t.ex. rutiner för rehabilitering, åtgärder för att minska arbetsolyckor och friskvård/företagshälsovård. Vidare har en checklista för systematiskt arbetsmiljöarbete tagits fram (baserad på AFS 2001:1). I checklistan ingår frågor rörande mål, handlingsplaner, arbetsuppgifters fördelning m.m. Checklistan har testats på två stationer och justeringar görs utifrån dessa tester. Listan kommer att tillämpas fullt ut från hösten 2006.

Personliga medarbetarsamtal mellan samtlig personal och närmaste chef ska hållas. Dessa ska mynna ut i individuella kompetensutvecklingsplaner. Ramböll har fått tydliga signaler att arbetet med medarbetarsamtal inte fungerar som det är tänkt, detta trots att särskilt utbildning om medarbetarsamtal har anordnats för samtliga chefer inom förvaltningens ledarutvecklingsprogram liksom utbildning för medarbetare om innehåll i och hur man kan förbereda ett sådant samtal. Under 2005 hade 80 procent av medarbetarna utvecklingssamtal med sin närmaste chef, vilket innebär att förvaltningen inte har hållit årliga medarbetarsamtal med samtliga medarbetare. Det verkar också finnas oklarheter i formen för medarbetarsamtalen. Exempelvis har det berättats för oss att det förekommer att ”medarbetarsamtal” tas i ”förbifarten”, t.ex. när chef och medarbetare är på väg till ett gemensamt möte. Även om detta inte är vanligt förekommande är det inte acceptabelt, och förvaltningens hantering av medarbetarsamtalen innebär att man inte följer stadens riktlinjer för hur sådana ska hållas. Med tanke på att förvaltningsledningen har gjort tydliga

¹¹ BRF: Brandmännens riksförbund, ett fackförbund som traditionellt har organiserat deltidbrandmän. Då Stockholm inte har eller har haft några deltidbrandmän har inget kollektivavtal med förbundet funnits i staden.

satsningar på att sprida information om medarbetarsamtal, förefaller frånvaron av medarbetarsamtal bero på dålig följsamhet till fattade beslut i organisationen.

Förvaltningen hade under 2005 en sjukfrånvaro på 4,5 % av arbetstiden, vilket var en minskning jämfört med föregående år.

6.3.1 Kompetensförsörjning

Förvaltningen arbetar med att ta fram en kompetensförsörjningsplan för chefsbemanningen. Däremot finns det inte, som vi har uppfattat det, någon förvaltningsövergripande kompetensförsörjningsplan (eller bemanningsplan) som tar hänsyn till exempelvis framtida pensionsavgångar och en sådan plan är inte heller något som förvaltningen planerar att ta fram. Det har framkommit olika åsikter om en kompetensförsörjningsplan behövs eller inte. Någon anser att man har kontroll på framtida kompetensförsörjning, medan andra menar att denna överblick har förlorats i och med decentraliseringen. Det har dock genomförts insatser för att säkra kompetensförsörjningen, bland annat SMO¹²-utbildning, förmansutbildning, utbildning i stadens administrativa system samt utvecklandet av kompetensutvecklingsplaner som ska ske i samband med medarbetarsamtal. Ramböll ser att en formell kompetensförsörjningsplan för hela förvaltningen skulle minska de eventuella otydligheter som finns.

Personalomsättningen inom förvaltningen är liten, och utöver pensionsavgångar är den främsta orsaken till att avsluta sin anställning i Stockholms brandförsvaret att man erbjuds anställning som konsult. Detta gäller främst personal med spetskompetens. Förvaltningen kan aldrig konkurrera med lönen i dessa fall, utan måste istället hitta andra konkurrensfördelar. Det blir annars mycket kostsamt för brandförsvaret att gång på gång bygga upp en spetskompetens som man själv inte kan dra nytta av.

Stockholms brandförsvaret har tillsammans med brandförsvaren i Storgöteborg och Malmö arbetat fram gemensamma rutiner för brandmän inom ramen för ett samarbetsprojekt. Bakgrunden till detta är att man önskar bättre jämställdhet och mångfald. De gemensamma rutinerna tillämpas från 2006. En annan aspekt på rekrytering är samordning inom hela förvaltningen. Nyrekryteringen av brandmän till fasta anställningar samordnas för närvarande av personalavdelningen. Placering, introduktion och lönesättning ingår inte i uppdraget. Övrig rekrytering sker på distrikt och avdelningar av ansvarig chef efter olika ”rekryteringskoncept”. Detta gäller även den nu förestående rekryteringen av vikarierande brandmän inför sommaren 2006. I förekommande fall begär respektive chef stöd av personalavdelningen i rekryteringsprocessen.

Inom brandförsvaret har under de senaste åren ett antal större utbildningsinitiativ tagits. Ett sådant initiativ är den s.k. SMO-utbildningen, en utbildning som ges till alla brandmän under åren 2005-2006. Utbildningen innebär komplettering i ämnena säkerhet och samhälle samt systematiskt säkerhetsarbete och ges med stöd av Kompetensfonden.

6.4 Ekonomifrågor

6.4.1 Organisation

I och med den administrativa översynen flyttades ekonomiavdelningen direkt under brandchefen. Tidigare låg detta ansvar på personal- och ekonomichefen. En ekonomichef tillträdde i april 2006. Förvaltningen har sedan ett par år ett decentraliserat budgetansvar som ligger på distriktscheferna. Budgetar upprättas ute i distrikten samt på central nivå. Upprättandet sker utifrån schablon-

¹² SMO= Skydd Mot Olyckor – utbildning gäller den nya lagen om skydd mot olyckor.

kostnader. Från och med 2006 deltar distriktscheferna i budgetprocessen och har därmed möjlighet att påverka sin egen budget. Detta var inte fallet tidigare. Budget för materiel och tjänster har från och med VP 2006 delegerats ut på distrikt och områden. Grundtanken är att förvaltningen genom att lägga dessa delar på distrikten ska nå en mer effektiv prioritering och därmed ett effektivare resursutnyttjande.

Månadsvis uppföljning av ekonomi och verksamhet delges brand- och räddningsnämnden. Även tertiärrapporter och verksamhetsberättelser är instrument för den ekonomiska uppföljningen. ILS ska följas, se närmare avsnitt 7. I verksamhetsplanen finns inskrivet att alla budgetansvariga ska söka effektivare användning av tillgängliga resurser för att inom tilldelad budgetram uppfylla brandförsvarets mål.

6.4.2 Resultat för förvaltningen

Förvaltningen som helhet har hållit sig inom angiven budgetram för 2005. Förvaltningens totala kostnader uppgick 2005 till 414,2 mnkr med en budget om 422,2 mnkr. Intäkterna motsvarade 163,3 mnkr (budgeterat till 167,7 mnkr). Förvaltningen redovisar ett nettoöverskott för driftsverksamhet på sammanlagt 3,6 mnkr. Driftskostnaderna lämnar ett överskott om 4,2 mnkr, medan intäkterna var 4,4 mnkr under budget. De minskade intäkterna förklaras i huvudsak av att planerat antal tillsyner inte har genomförts, liksom att intäkter för onödiga larm har minskat. För att kompensera minskade intäkter har nämnden hållit igen på inköp av materiel och tjänster samt utvecklingsarbete. Avvikelseerna vad gäller investeringar är stora, vilket främst beror på förseningar och förskjutningar i investeringsprojekt, exempelvis lokaler för Östermalms brandstation.

Tabell 1. Utfall 2005, förslag till budget 2006 och plan för 2007 och 2008 i mnkr

	Utfall 2005*	Justerad budget 2005 *	Budget 2006**	Plan 2007**	Plan 2008**
Driftverksamhet					
Kostnader (-)	-414,2	-422,2	-423,8	-426,2	-427,3
Drift och underhåll	-369,2	-373,4	-366,0	-366,0	-366,0
Avskrivningar	-29,2	-31,1	-38,2	-41,2	-41,4
Internräntor	-15,8	-17,7	-19,6	-19,0	-19,9
Intäkter	163,3	167,7	160,2	160,2	160,2
Netto	250,9	254,5	-263,6	-266,0	-267,1
Investeringsplan					
Utgifter (-)	30,3	48,3	53,5	45,6	47,2
Inkomster	2,7***	-	0,0	0,0	0,0
Netto	27,6	48,3	53,5	45,6	47,2

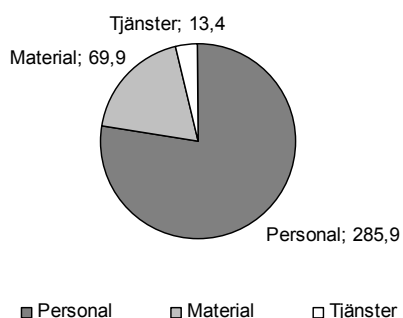
* Uppgifter hämtade ur Årsrapport 2005 brand- och räddningsnämnden, Revisionskontoret 2005:14

** Uppgifter hämtade ur Verksamhetsplan 2006

*** Statsbidrag för projektet Radiolänk är bokfört som inkomst enligt SLK:s instruktioner.

Brandförsvaret har, utöver ovan angivna budget, driftsprojekt motsvarande 28,5 mnkr, varav 26,9 mnkr finansieras av Kompetensfonden. Vidare har brandförsvaret tilldelats 13,6 mnkr ur miljömiljarden och under 2006 kommer projekt motsvarande 8,0 mnkr att genomföras. Noteras ska även att förvaltningen får statsbidrag motsvarande drygt 20 mnkr. Detta ingår i driftsbudgeten.

Driftskostnader enl. bokslut 2005, mnkr



Kostnaderna fördelar sig på personal, material och tjänster enligt diagrammet. Nämndens kostnader motsvarar cirka 0,5 mnkr.

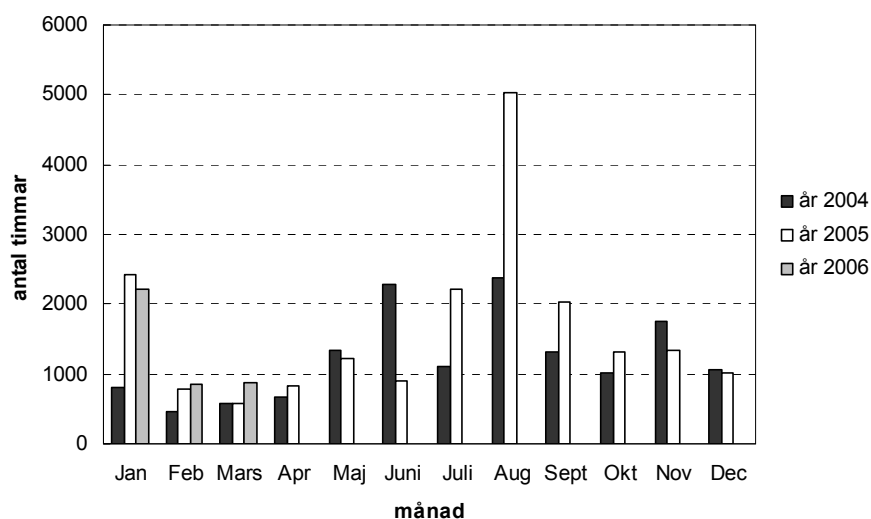
När man studerar 2005 års budget respektive utfall för de tre områdena framgår att endast område väster har hållit sin budget. Går man ned på distriktsnivå framgår att samtliga distrikt utom Kista har överskridit sina budgetar. Vidare har samtliga distrikt/enheter haft betydligt mindre intäkter än vad som var budgeterat och majoriteten av enheterna har haft större kostnader för arbetskraft än budgeterat. De mindre intäkterna kan till stor del förklaras av att distrikten inte lever upp till sina mål om produktion av tillsyn.

Vi kan även konstatera att kostnaderna för ledning inom områdena är betydligt lägre än budgeterat. Att majoriteten av områdena respektive distrikten inte lever upp till sina budgetar är ett anmärkningsvärt resultat och Ramböll ställer sig frågande till vilka sanktionsmöjligheter som finns när distrikten och avdelningarna inte kan hålla sina budgetar. Utifrån intervjuerna verkar det finnas ytterst få, om några, sanktioner för de som inte bedrivit sin verksamhet inom budgetramarna. Så länge det inte finns sådant system och det saknas konsekvenser av ett budgetöverskridande kommer det finnas få incitament för distrikten att hålla budget.

6.4.3 Övertidsuttag

Den största delen av förvaltningens kostnader utgörs av kostnader för arbetskraft. En betydande del av dessa kostnader utgörs av övertidsersättning. I diagrammet återfinns en sammanställning av antal övertidstimmar som tagits ut under året, uppdelat på kalendermånad.

Observera att uppgifterna rapporteras med en månads eftersläpning.



Resultaten visar på ett betydligt större övertidsuttag under år 2005 jämfört med 2004. Skillnaderna är däremot mycket små mellan 2005 och 2006 vilket ger en indikation på en viss stabilisering. Den totala kostnaden för övertidsuttag under 2005 uppgick till 8,7 mnkr och var året innan cirka 2 mnkr lägre. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie närmare analysera bakgrunden till det stegrande övertidsuttaget, men klart är att det påverkas kraftigt av kravet på bemanningen, liksom av säsongsvisa uttag av semester och föräldraledigheter. Själva omorganisationerna som sådana kan också vara en förklaring. Ramböll bedömer det som mycket centralt att brandförsvaret noga följer utvecklingen och vidare analyserar skälen till utvecklingen.

6.5 IT-frågor

Brandförsvarets IT-frågor kan delas in i dels IT-support, dels systemansvariga. Fr.o.m. hösten 2006 ansvarar trafikkontoret för IT-supporten (drift, förvaltning och utveckling av en gemensam teknisk plattform för PC-nätverk) på brandförsvaret. Ramböll menar att det är för tidigt att dra några slutsatser av effekterna av denna förändring. Underhåll och uppgradering av den tekniska plattformen för ADB och datakommunikation har enligt verksamhetsberättelsen 2005 fått stå

tillbaka, bl.a. till följd av den pressade ekonomiska situationen, att driftavtal med extern leverantör upphört och att drift- och förvaltningsorganisationen skulle anpassas i linje med vad som framkom i den administrativa översynen. Detta uteblivna underhåll är negativt enligt Ramböll, då det riskerar att i framtiden ge onödigt stora kostnader.

Systemansvaret är fördelat på olika avdelningar. Avdelningen för brand- och riskteknik har i den nya organisationen fått ansvar för den delen av brandförsvarets IT-system som är kopplad till kärnverksamheten (d.v.s. exklusive ekonomisystem, personalsystem, NT-plattform etc.). I tidigare organisation var detta IT-system utspritt på olika avdelningar, men genom förändringen har brand- och riskteknik ett övergripande ansvar för systemen och i hög utsträckning de analyser som kan göras utifrån informationen i systemen. Avdelningen har även tagit initiativ till att utveckla systemet så att datauppgifter som läggs in samtidigt kvalitetssäkras. Informationen i systemet bygger i stor utsträckning på data som rapporteras in i samband olycksrapportering och tillsynsbesök. Det är distrikten som ansvarar för att lägga in informationen i systemet.

Förvaltningen använder från och med 2006 Agresso som ekonomisystem.

6.6 Stödprocesser

Teknisk service har fått en roll där de i hög grad ska fungera som internt stöd och konsulter till distrikten. Uppdragen är relaterade till områdena fordon och kommunikation, materiel samt byggnader/fastigheter. Avdelningen ansvarar särskilt för drift, underhåll och förvaltning av bl.a. VMA¹³-anläggningar avsedda för varning av allmänheten, tekniska plattformar för kommunikation, så som telefoni och radio, transport av fordon till service, besiktning och reparation, växel och reception, andningsutrustning och brandslang, materiel för civilförvarsorganisationen samt inköp/upphandling av service/underhåll av all räddningstjänstmateriel i brandförsvaret.

Dessutom ansvarar avdelningen för långsiktigt fastighetsunderhåll för brandstationer, räddningscentral Stockholm, övnings- och utbildningsanläggning Ågesta, förrådsbyggnader, stora och små bergsskyddsrum. När det gäller det långsiktiga underhållet av brandstationer finns det en viss oklarhet kring vilket ansvar som teknisk service har och vilket ansvar som ligger på distrikten. För ändamålet har teknisk service tagit fram en s.k. krysslista som tydliggör ansvarsfördelningen mellan avdelningen och distrikten. Det är dock oklart i vilken utsträckning denna ansvarsfördelning är i praktiken tydliggjord och förankrad bland distrikten.

Andra uppgifter som avdelningen har är registratur och arkivriefunktion, upphandlingskompetens, att samordna förvaltningens interna skydd samt utifrån kravspecifikationer från delsystem avseende fordon och materiel genomföra inköp.

När det gäller upphandling är tanken att samtliga distrikt ska göra inköp av materiel via teknisk services särskilda nätbutik eller via de ramavtal som staden har. Webbtjänsten utvecklades dock då budgeten för inköpen låg centralt och genom omorganisationen har idén med tjänsten delvis fallit, d.v.s. att var och en av brandmännen ska kunna beställa det materiel som de är i behov av. I dagsläget värderar teknisk service att de avsätter ca en årsarbetskraft för att hantera den nya administration som uppkommit p.g.a. att budgeten lagts ut på distrikten (så att enheten vet vem som ska faktureras och för hur mycket). Större upphandlingar gäller främst fastigheter.

¹³ Med hjälp av VMA-systemet (Viktigt Meddelande till Allmänheten) kan stora grupper av människor bli varnade och få information i samband med olyckor eller händelser som riskerar att orsaka störningar i samhället.

Ytterligare genomlysning av stödprocesser har gjorts inom ramen för stadens administrativa översyn.

6.7 Omvärlds- och framtidsorientering

Vad avser omvärlds- och framtidsorientering drar Ramböll slutsatsen att Stockholms brandförsvaret både hanterar dessa frågor och inte hanterar dem. Ansvar för omvärldsfrågorna har tidigare legat på utvecklingsavdelningen, men ligger nu i linjeorganisationen med ett samordningsansvar på ledningens stab. Omvärlden påverkar brandförsvaret på olika sätt, bl.a. handlar det om hur riskbilder förändras och vilka konsekvenser detta medför. Det finns bland de intervjuade delade meningar kring om detta i tillräckligt hög grad tillåts påverka brandförsvarets strategier och organisation. Till viss del anser man dock att omvärlden har påverkat organisationen, exempelvis genom att man har lagt en större tonvikt vid förebyggande åtgärder (vilket dock är något som krävs i den nya lagstiftningen) och genom att man har mer av extern verksamhet och rör sig ute i samhället på ett annat sätt än tidigare. På distriktsnivå anser man även att man känner till vilka aktiviteter i närområdet som kommer att påverka brandförsvarets arbete. Det finns en samsyn kring att omvärldsfaktorer är mycket viktiga att ta hänsyn till för brandförsvaret.

Som Ramböll har uppfattat det saknas det dock inom brandförsvaret en samlad strategi för hur omvärldsanalys ska bli en integrerad del av brandförsvarets arbete. Ramböll uppfattar även att det inte finns någon person med övergripande ansvar för omvärldsfrågor inom förvaltningen.

Inom brandförsvaret sker erfarenhetsutbyten med räddningstjänster i andra länder bl.a. med Storbritannien. Ofta ligger Sverige och Stockholm väl framme vad gäller både utrustning, tekniker och arbetssätt menar de intervjuade i utvärderingen. Flertalet av de intervjuade är dock oroade över att Stockholms brandförsvaret inte längre kan sägas ligga lika långt framme i utvecklingen som man gjorde tidigare. Man anser bl.a. att brandförsvaret har tappat den ledande position som man hade tidigare. Möjliga förklaringar till detta kan, enligt Ramböll, vara:

- Delsystemen har ännu inte fullt ut tagit över utvecklingsarbetet som tidigare skett centralt
- Det finns en bristande prioritering i vilka utvecklingsinsatser som ska få särskilt utrymme
- I takt med att distrikten fått ett utökat verksamhetsansvar har utvecklingsarbetet nedprioriterats.

6.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Styrning och ledning

Det finns helt klart ett utvecklingsutrymme när det gäller styrning och ledning, trots att insatser har gjorts. Ramböll bedömer att styrningen inte riktigt har hängtt med den decentraliserade organisationen, vilket är särskilt viktigt då man gått från en utpräglad hierarkisk och centralt styrd organisation till en decentraliserad organisation. Ett exempel är att utveckla styrdokument så att de inte enbart är övergripande, ett annat är att utveckla och utbilda personal i metoder och verktyg som kan användas för att styra verksamheten. Det är vidare av yttersta vikt att styrningen leder mot ett gemensamt mål som är förankrat på alla nivåer. På så vis kan samtliga inom förvaltningen arbeta åt samma håll. Vi menar också att respekten för ledningen och den styrning som kommer därifrån måste öka.

Ekonomi

Ekonomi fungerar tillfredsställande om man ser till resultaten för förvaltningen som helhet, men vi har konstaterat att det finns stora avvikelser på områdes- och distriktsnivå. Möjligen kan detta bli bättre nu när distrikten själva har deltagit i budgetarbetet. Om så inte är fallet, måste krafttag tas för att öka följsamheten kring budget t.ex. i form av olika sanktioner.

Personal

Som framgått ovan fungerar inte medarbetarsamtalen som de ska. Vikten av att dessa fungerar kan inte nog understrykas och vi menar att detta är något som klart och tydligt ingår som en av uppgifterna som man har som chef i Stockholms stad.

Vidare ser vi att arbetet på personalsidan skulle kunna bedrivas mer effektivt om rollerna vad gäller stöd och ansvar inom personalarbetet var tydligare. Områdena skulle i högre grad och många gånger i ett tidigare skede kunna använda personalavdelningen som ett stöd i arbetet. Vi ser också att effektiviseringar, inte minst på längre sikt, skulle kunna komma till stånd genom att personalavdelningen fick i uppdrag att upprätta en kompetensförsörjningsplan för förvaltningens totala bemanning. Detta ger möjligheter att agera strategiskt i bemanningsfrågorna.

Bemanning

Som Ramböll pekat på finns det en stor effektiviseringspotential genom att skapa en flexibel uttryckningsstyrka. Varje anställd brandman har en genomsnittlig lönekostnad på 500 000 kronor /år. En dygnetruntbemanning kräver idag 5,5 tjänster, vilket motsvarar en årlig kostnad på drygt 2,5 mnkr. Varje indragning av en ”dygnetrunt-man” motsvarar alltså stora ekonomiska besparingar. Betonas ska att innan neddragningar görs av bemanningen, måste konsekvensanalys genomföras.

Om man utgår från den PM som tidigare refererats till där grundbemanningen går ner till 57 personer samt att uttryckningsstyrkan därutöver förstärks av förstärkningsenheter som är rörliga över distriktsgränserna och vars storlek varierar under olika tider på dygnet (variation mellan totalt 67 och 82 man i uttryckningsstyrkan under dygnets timmar) skulle besparingarna bli betydande. Ett förslag är framtaget av brandförsvaret och Ramböll kan bara värdera de personella konsekvenserna av förslaget. Jämfört med dagens bemanning skulle denna förändring bidra med en besparing på cirka 43 mnkr per år. Beräkningen baseras på en schablon där en brandman kostar brandförsvaret ca 500 000 kr. Vidare har vi räknat på en treskiftslösning då det används i PM:n, vilket brandförsvaret idag inte arbetar utifrån. Besparingen har beräknats enligt följande:

Tid på dygnet	Nuvarande bemanning	Förslag till bemanning	Besparing i h per år	Besparingar i kronor per år ¹
23.30-07.30	89 personer	67 personer	64 240 h	
07.30-15.30	89 personer	82 personer	20 440 h	
15.30-23.30	89 personer	71 personer	52 560 h	
Totalt			137 240 h	Ca 43 mnkr

¹Baserat på en schablonkostnad om 500 000 kr per år och en årsarbetstid om 1 600 h.

Prioritering bland delsystemen

I dagsläget finns en rad delsystem och uppemot 50 metodansvar. Ramböll bedömer att brandförsvaret bör genomföra en kritisk granskning om alla delsystem och metodansvar verkligen behövs. Därutöver kan Ramböll konstatera att det saknas instrument/rutiner för att göra prioriteringar mellan delsystemen. Effektiviseringarna av delsystemen innebär enligt Ramböll i första hand omprioriteringar av medel internt inom organisationen och inte reella kostnadsminskningar.

Utnyttjande av brandförsvarets fastigheter

Ramböll bedömer att det finns en risk att brandförsvaret tappar potentiella hyresintäkter då den nuvarande organisationen saknar resurser till att på ett professionellt sätt arbeta med uthyrning av sina fastigheter. Ramböll ser att brandförsvaret antingen tar på sig en professionell roll som fastighetsägare och uthyrare av fastigheter, eller också lägger förvaltningen ut uppdraget på en annan förvaltning inom Stockholm stad som har kompetens på området, t.ex. fastighets- och

saluhallskontoret. Det senare är enligt Ramböll att föredra utifrån principen att en organisation ska fokusera på sina kärnuppgifter.

Det finns all anledning att utveckla möjligheterna för föreningar och andra intressenter att hyra in sig i brandförsvarets gymnastiksalar under tider då salarna står oanvända. Uthyrningsverksamheten bör rimligtvis gå genom idrottsförvaltningen, som ansvarar för att hyra ut stadens övriga idrottshallar. När det gäller Ågesta övningsfält bör brandförsvaret överväga möjligheterna att hyra ut fältet till närliggande kommuners brandförsvär när möjlighet finns.

Vi ser även att en översyn av befintliga hyresavtal skulle kunna göras. Det är svårt att värdera den potentiella intäktsökningen för staden, men utifrån att det finns exempel på hyresavtal där intäkterna ökat markant efter omförhandlingar är Rambölls värdering att det finns en relativt stor effektiviseringspotential på detta område.

7. Uppföljning och resultat- Yttre effektivitet

7.1 Uppföljningssystem och resultat

Uppföljning av ekonomi och verksamhet i brandförsvaret görs enligt ILS (Integrerat Ledningssystem). Uppföljning av verksamhetsplaner görs i tertialrapporter och i den årliga verksamhetsberättelsen. I dessa redovisas den ekonomiska situationen samt hur förvaltningen ligger till i förhållande till de mål och de åtaganden som man har. Varje distrikt redovisar även dessa uppgifter lokalt. Uppföljning görs ekonomiskt på områdesnivå och sammanställs på ledningsnivå. Inom ramen för ILS besöker förvaltningschef/biträdande förvaltningschef samt representanter från ekonomi och personal de olika distrikten och avdelningarna för lägesgenomgång och uppföljningssamtal. Ekonomiska uppföljningar görs i Agresso medan exempelvis personalplaneringsfrågor följs upp i Ikaros.

Ett antal olika nyckeltal används för att visa på brandförsvarets arbete. Dessa är bl.a. antal omkomna i brand, antal larm, antal bränder i bostäder, antalet trafikolyckor, andel uppnådd framkomsttid och andel uppnådd larmbehandlingstid. Nyckeltalen redovisas löpande i brand- och räddningsnämnden. Antal omkomna redovisas även till KS. Det har i intervjuer framkommit att flertalet medarbetare anser att det saknas kvalitativ uppföljning av brandförsvarets arbete. Man anser att många av de nyckeltal som används idag är relativt ointressanta och att de ofta utgår från ekonomiska mått. Här skulle man vilja se nyckeltal som visar på hur brandförsvaret arbetar mot en trygg och säker stad. Som exempel nämns t.ex. vilka värden som räddas, hur insatser görs o.s.v.

Insatsrapporter genomförs för alla insatser. I intervjuerna har det framkommit att det finns ett behov av att även rapportera mer kring förbättringsförslag för att verkligen ta vara på de erfarenheter som finns. Vid större och komplicerade insatser görs utredningar där en extern part finns med. Metodansvariga gör vidare utvärderingar kring de olika delsystemen.

Alla olyckor samt tillsyn och inkomna redogörelser för brandskydd ska registreras i Ikaros. Även analyser i samband med kommunens riskhantering och analyser av vilka typer av tillsynsbesök som ska prioriteras kan göras. På så vis skapas en god grund för uppföljning och analys. Ramböll har dock uppfattat att så inte är fallet, dels beroende på att uppgifter i systemet inte fylls i på ett fullständigt sätt, dels beroende på att systemet inte är ändamålsenligt för att göra uttag i uppföljningssyfte. Det verkar inte heller finnas någon funktion som har till uppgift att på ett mer strategiskt sätt följa upp verksamheten utifrån de data som finns inlagda i systemen.

Ett annat uppföljningsperspektiv är hur brandförsvaret följer upp sina insatser gentemot medborgarna. Förvaltningen har påtalat att detta är svårt och någon har uttryckt det som att ”medborgarna är ju nöjda när vi gör räddningsinsatser”. Ramböll instämmer i att det inte är helt enkelt att göra uppföljningar av verksamheten gentemot medborgare, men ser ändå att det är möjligt att göra så. Vi har också fått exempel på att det görs. Förvaltningen inhämtar allmänhetens synpunkter via hemsida och broschyr. Vi har dock inte uppfattat att detta sammanställs på ett strukturerat sätt. Klagomålshantering lyfts in i tertiärrapporterna. Medborgar- och brukarundersökningar genomförs inte i något större utsträckning men det finns exempel på att det har gjorts lokalt på distrikten. Vidare använder förvaltningen kontinuerligt USK:s omnibusundersökning¹⁴ för att bland allmänheten följa upp informationskampanjer om brandvarnare.

7.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Ramböll bedömer att uppföljning sker av brandförsvarets arbete, men att detta i hög grad kan utvecklas. Det saknas även integrerade utvärderingsstrategier för verksamheten. Det tycks även som om att man arbetar olika på olika distrikt och i olika grupper vad gäller uppföljning och utvärdering av insatserna. Genom ett mer systematiskt och utvecklat uppföljningssystem skulle ledningen och nämnden även kunna ges en bättre bild av verksamhetens effektivitet och resultat i förhållande till avsatta resurser. Dessutom möjliggörs jämförelser inom förvaltningen, vilket kan fungera som lärande exempel för den framtida utvecklingen. Grunden för ett uppföljningssystem finns redan idag genom Ikaros och andra inrapporteringsystem och dessa kan användas betydligt mer än vad som i dag är fallet.

8. Analys av resultat

8.1 Användning av resultat av uppföljningen

Uppföljning av ekonomiska mått och verksamheten enligt verksamhetsplan fungerar väl inom ILS som beskrivits ovan. Ramböll uppfattar dock att den uppföljning som inte görs i tillräcklig grad analyseras och används för utveckling av verksamheten. Detsamma gäller för konsekvensanalyser innan ett beslut fattas. I den operativa verksamheten kring utryckningar görs utredningar för vissa av insatserna. Det har framkommit att dessa används för att reflektera och lära kring vad som fungerade och vad som fungerade mindre bra. Så vitt Ramböll kan se skulle det dock vara möjligt att i högre grad nyttja dessa utredningar för att utveckla verksamheten.

När det gäller organisationens förändringsbenägenhet menar Ramböll att det är något av en paradox. I stor sett samtliga som Ramböll intervjuat anser att brandförsvaret är en icke förändringsbenägen organisation. Som vi har uppfattat det baseras detta på att organisationen är traditionstyngd och därmed svår att genomföra förändringar i. Samtidigt pågår ett stort förändringsarbete inom organisationen, från en centraliserad organisation till en decentraliserad organisation. Vi bedömer dock sammantaget att förvaltningen är förändringsobenägen. För att gå mot en mer förändringsbenägen organisation anser Ramböll att det är viktigt att brandförsvaret utarbetar strategier för hur resultat av uppföljningar ska användas och att dessa tillåts sätta avtryck i verksamheten. Detta är särskilt viktigt nu när verksamheten inom brandförsvaret mer och mer orienteras mot förebyggande verksamhet. Även konsekvensanalysens plats inom förvaltningen bör utvecklas, så att det blir självklart att genomföra konsekvensanalyser innan förändringar genomförs.

¹⁴ Enkätundersökning som genomförs med viss regelbundenhet bland stadens medborgare. I undersökningen ”köper” olika uppdragsgivare utrymme för att ställa frågor kring just sitt område.

8.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Analysen kan utvecklas ytterligare och bör följa tätt på utvecklingen av uppföljning. Den grundkompetens som finns i att analysera t.ex. olycksorsaker bör kunna överföras till andra områden.

9. Reflektioner och slutsatser

Brandförsvaret har under de senaste åren genomgått stora förändringar i såväl tyngdpunkten i arbetsuppgifterna som rent organisatoriskt. Förändringarna påverkar förvaltningen mycket och vi vill betona att det tar lång tid innan denna typ av genomgripande förändringar får totalt genomslag i organisation och verksamhet. Vi ser helt klart att det finns ett antal utvecklingsområden inom förvaltningen. Särskilt betydelsefullt är det politiska beslutet om numerären i bemanningen, vilket i praktiken gör det omöjligt för förvaltningen att kunna påverka den största kostnadsposten, d.v.s. personalkostnaden. Vidare kan styrning och ledning utvecklas så att det blir tydligt att förvaltningen har vissa gemensamma riktlinjer, trots den decentraliserade organisationen. Det ska ju vara *ett* brandförsvär, inte flera olika. Det finns sannolikt även effektiviseringspotential i uthyrning av lokaler. I detta avsnitt ger vi utöver dessa aspekter mer fria reflektioner kring vad som ytterligare kan utvecklas inom verksamheten.

Samordning av räddningscentraler

Förutom Räddningscentralen i centrala Stockholm finns det i Stockholms län två räddningscentraler, en i Täby (RC Norr) respektive Huddinge (RC Syd). Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie att ytterligare studera möjligheterna till en sammanslagning av de tre olika räddningscentralerna till en, men Ramböll föreslår fortsatt utredning p.g.a. den stora effektiviseringspotentialen. London har t.ex. endast en räddningscentral.

Mellankommunal samverkan

Stockholms brandförsvär driver i dag på entreprenad räddningstjänst på uppdrag av Lidingö stad respektive Solna/Sundbyberg. Ramböll ser att det finns stor potential att inom Stockholms län samarbeta i än högre grad. Detta kan göras dels i form av entreprenader, dels genom sammangående i kommunalförbund. Samverkan mellan kommuner understöds av den nya lagstiftningen inom området.

Förändringsmotstånd

Brandförsvaret är en organisation som har genomgått en rad organisationsförändringar under de senaste sex åren. En viktig del i förändringsarbetet har varit att decentralisera verksamheten och ge distrikten utökat ansvar och ekonomiska resurser. Samtidigt som verksamheten har genomgått stora organisatoriska förändringar finns det, enligt Rambölls uppfattning, ett starkt motstånd till förändringar i brandförsvarets kärnverksamhet. Det kan t.ex. handla om förändringar av bemanningen och arbetet med tillsyn. Rambölls analys av det till synes starka förändringsmotståndet skulle kunna förklaras av en stark informell organisation som distriktschefer och andra ”mellanchefer” inte rår på och ett starkt fack som har starka kopplingar in i nämnden och andra politiska församlingar i staden.

Detta ställer stora krav på såväl förvaltningsledning som nämnd. Som vi ser det har man hittills inte helt lyckats att överbrygga dessa svårigheter, trots att förvaltningsledningen gjort insatser för att motverka förändringsmotståndet.

En organisation i stagnation?

Flera av de intervjuade i såväl uttryckningsstyrkan som på centrala positioner pekar på att brandförsvaret till stor del saknar utvecklingskraft. Intervjuade upplever att Stockholms brandförsvaret tidigare har legat i framkant inom en rad områden, men att verksamheten på senare år har tappat försprånget och blivit "omsprunget" av andra. En positiv analys skulle kunna göra gällande att detta handlar om ett inkörsproblem med de nya delsystemen, medan en mer kritisk analys skulle dra slutsatsen att brandförsvarets utvecklingskraft håller på att sina. Det har även påtalats att materielen inte är modern, vilket främst innebär en risk för förvaltningens medarbetare, men kan också påverka förvaltningens möjligheter att driva verksamheten effektivt. Som Ramböll uppfattat det har förvaltningen behövt dra ned på materiel och utveckling för att kunna hantera kostnaderna för den beslutade bemanningen inkl. distriktens underskott, vilket vi ser som en olycklig utveckling.

Har decentraliseringen gått för långt?

En av utgångspunkterna med decentraliseringen var att den skulle ske så långt som det var effektivt. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna studie analysera de administrativa konsekvenserna för distrikten, d.v.s. att mäta hur mycket tid som distrikten lägger på administration i den nya organisationen. Ett flertal intervjuer pekar dock på en uppenbar risk att brandförsvaret, totalt sett, avsätter mer tid på administration i den nya organisationen än tidigare. Detta förklaras av att samtliga distrikt bygger upp "funktioner" och kompetenser för att kunna administrera de nya ansvarsområdena. Ramböll ser därför att det skulle vara värdefullt att genomföra en mer detaljerad analys av de kostnads- och resursmässiga effekterna av den decentraliserade organisationen. I detta sammanhang bör även kostnaderna för övertid analyseras.

Kan personalresursen utnyttjas mer effektivt?

Brandförsvaret besitter en stor personell resurs genom att distrikten är bemannade 24 timmar om dygnet, 7 dagar i veckan och årets samtliga dagar. I dagsläget är dessutom distriktens bemanning konstant oavsett tid på dygnet och del av året. Utifrån det faktum att det finns relativt få uttryckningar på kvälls- och nattetid skapas stora resurser att arbeta med såväl administration som utvecklingsarbete även på obekvämtid. Detta är aktiviteter som i stor utsträckning kan ske när som helst på dygnet och genom att i betydligt högre grad förlägga denna typ av aktiviteter till kvälls- och nattetid skulle effektiviteten i brandförsvaret kunna ökas markant. Här skulle det kunna finnas utrymme för ett mer effektivt resursutnyttjande. Utbildning skulle vidare i högre grad än idag kunna ske med modernt stöd i form av datorbaserade interaktiva utbildningar. Det skulle ge möjlighet att bättre utnyttja beredskapstid för vidareutveckling hos personalen.