Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner

RÄDDNINGS VERKET

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter. I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda. Rapporterna kan vara kunskapssammanställningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning. Rapporten redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.

2000 Räddningsverket, Karlstad
Räddningstjänstavdelningen
ISBN 91-7253-062-6

Beställningsnummer P21-341/00
2000 års utgåva

Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner

RÄDDNINGSVERKET
BIBLIOTEKET

Räddningsverkets kontaktperson:
Bo Andersson, enheten för olycksförebyggande verksamhet, tel 054-10 42 62

Innehållsförteckning

1 Abstract 5

2 Sammanfattning 6

2.1 Uppdrag och angreppssätt 6

2.2 Slutsatser av intervjuerna 6

2.3 Rekommendationer 7

2.4 Jämförelser med andra länder 8

3 Uppdrag och tolkning av uppdraget 10

3.1 Bakgrunden till uppdraget 10

3.2 Projektets angreppssätt 10

3.3 Andra utredningar om kommuners styrning 11

3.4 Genomförande av projektuppdraget 11

4 Metodik 12

4.1 Intervjuer om kommunens styrning 12

4.2 Intervjuer om byggplaneringsprocessen 13

4.3 Projektorganisation 14

5 Analyser och slutsatser av intervjuerna 15

5.1 Kommunledningens styrning 15

5.2 Kommunledningens förutsättningar för styrning. 18

5.3 Räddningschefens roll. 21

6 Vem styr kommunernas räddningstjänst? 23

6.1 I praktiken utövar staten den dominerade styrningen av kommunernas räddningstjänst. 23

6.2 Det professionella nätverket är också en maktfaktor 24

7 Våra rekommendationer 26

8 Exempel på angreppssätt för kommunledningen 27

8.1 Förutsättningar 27

8.2 Hålla isär roller och ansvar 27

8.3 Modell för framtagande av kommunpolitisk plan för säkerhet och trygghet. 27

8.4 Tillvägagångssätt vid genomförande och utvärdering 29

9 Internationella jämförelser 30

9.1 Skottland 30

9.2 Tyskland 32

9.3 USA 33

10 Frågeformulär om styrningsprocessen 36

10.1 Intervju av politiker 36

10.2 Intervju av kommundirektör 36

10.3 Intervju av räddningschef 37

10.4 Intervju av räddningstjänstens personal 39

11 Frågeformulär om byggplaneringsprocessen 41

1 Abstract

A fire station is a strategic investment that will determine the prerequisites for the rescue service for a long time to come. Municipal managers (the municipal executive board, the rescue board and the municipal manager) should have the same skills and interests in managing and developing the rescue service as they have in managing and developing schools, care for the elderly, social services etc. Nevertheless, two different studies in 21 municipalities have shown that municipal management controls neither the rescue service nor investment in it.

The management process for rescue service is weakly developed in all the municipalities where interviews were conducted. For the most part, there have been no structured strategic analyses or discussions concerning

- the municipality's situation concerning risks and political ambitions concerning safety and security
- the direction, organisation, processes, and investments of the rescue service.

Laws and ordinances for the rescue service and the government's lack of consideration for the municipalities when taking action, seem to prevent both municipal management and chief fire officers from carrying out their own independent analyses and objective formulation.

This is primarily due to the following factors:

- It is impossible to politically control the rescue service except for financial control.
- The threshold for control of the rescue service by municipal management is considered as too high.
- In general, chief fire officers lack the skills necessary to make political control easier.
- Government action, through supervision, advice and support, is counterproductive if the purpose is to ease the responsibilities of the municipal authorities.

Based on the observations we made in the municipalities included in the study, it is, in fact, the government and the professional network that exercise dominant control of municipal rescue service brigades.

The government can facilitate change as follows:

- Adapt legislation to make it easier for municipalities to take responsibility for both safety and security and the rescue service.
- Stop supervising rescue service resources and activities. Instead, begin evaluating the municipalities responsibilities.
- Adjust objectives and working procedures within the Swedish Rescue Services Agency with the aim of strengthening the municipalities authority.

Municipalities can change these conditions as follows:

- Form objectives and strategies regarding safety and security in the municipality based on your *own* analyses of the current municipal situation and development.
- Discuss the role and undertaking of the rescue service based on the current situation and the needs of the municipality, and also on the strengths and weaknesses of its *own* rescue service management.
- Take the same responsibility for training chief fire officers in strategic leadership as is taken with other managers in the municipality.
- Use the approach in chapter 8 as a basis for a strategic process and give the chief fire officer the task of doing the same within the rescue service.

In spite of different legislation and structure in Scotland, Germany and the USA, we have seen occurrences of the same type as are in this study, but also several projects of special interest.

2 Sammanfattning

2.1 Uppdrag och angreppssätt

Räddningsverket initierade 1997 ett projekt som syftade till att ta fram råd och anvisningar kring utformning av framtida räddningsstationer. Den för uppdraget bildade projektgruppen konstaterade att en räddningsstation är en strategisk investering som för lång tid bestämmer räddningstjänstens förutsättningar. Vi insåg risken med att ge ut råd och anvisningar när vi inte känner kommunernas långsiktiga behov eller deras sätt att långsiktigt styra räddningstjänsten.

För att kunna anpassa dessa råd och anvisningar till kommunernas behov, koncentrerades projektets idéfas på att ta fram en bild dels av kommunernas styrning av Säkerhet och Trygghet, dels av kommunernas styrning av räddningstjänsten.

Analysen bygger på två olika undersökningar.

- Intervjuer av politiker, kommundirektörer, räddningschefer och personal angående styrning av räddningstjänsten
- Intervjuer av projektledare, räddningschefer och arkitekter angående kommunens styrning som den åskådliggjorts vid planering av räddningsstationer.

Som jämförelse redovisas översiktligt hur räddningstjänsten styrs i Skottland, Tyskland och USA.

2.2 Slutsatser av intervjuerna

Kommunledningarna borde ha kompetens och intresse att styra och utveckla räddningstjänst på samma sätt som man har kompetens att styra och utveckla skola, äldrevård, socialtjänst mm. Trots det visar två olika undersökningar att kommunens ledning varken styr investeringar i räddningsstationer eller verksamheten räddningstjänst.

I samtliga intervjuade kommuner är processen för styrning av räddningstjänsten svagt utvecklad. Strukturerade strategiska analyser och samtal förekommer i stort sett inte i fråga om

- kommunens situation och ambition beträffande Säkerhet och Trygghet
- räddningstjänstens inriktning, organisation, processer och investeringar.

Lag och förordningar avseende räddningstjänst samt statens agerande gentemot kommunerna tycks blockera både kommunledning[1] och räddningschef från att göra egna självständiga analyser och målformuleringar.

Flertalet kommuner klarar inte

- att utveckla räddningstjänst ur perspektivet Säkerhet och Trygghet.
- att anpassa räddningstjänstens produkter, processer och organisation utifrån samhällets behov
- att investera i räddningsstationer utifrån räddningstjänstens roll i morgondagens samhälle
- att välja samverkanslösningar mellan aktörer (räddningstjänst, polis, sjukvård, skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård m fl) utifrån den egna kommunens ambitioner med Säkerhet och Trygghet i kommunen.

[1] Med kommunledning avser vi kommunstyrelse, räddningsnämnd och kommundirektör

Det beror i huvudsak på följande faktorer:

- Räddningstjänsten är oåtkomlig för politisk styrning.
- Det enda styrmedlet som kommunledningen använder är ekonomi.
- Tröskeln för att integrera räddningstjänst i den kommunala styrningen upplevs för hög.
- Generellt saknar räddningscheferna kompetens att underlätta den politiska styrningen.
- Statens agerande genom tillsyner, råd och stöd är kontraproduktivt om syftet är att underlätta det kommunala huvudmannaansvaret.

2.3 Rekommendationer

Enligt de iakttagelser vi gjort i de kommuner som ingår i undersökningen, utövar staten samt det professionella nätverket i praktiken den dominerande styrningen av kommunernas räddningstjänst. Vi har erfarit att varken lagstiftaren, Räddningsverket eller kommunerna önskat skapa eller önskar behålla en statlig styrd räddningstjänst med kommunal finansiering.

Staten kan bidra till en förändring genom att göra följande:

- Anpassa lagstiftningen så att den underlättar för kommunerna att ta ansvar för Säkerhet och Trygghet och för räddningstjänsten.
- Upphöra med att göra tillsyn på räddningstjänstens resurser och aktiviteter. Inför istället utvärdering av huvudmannens ansvar.
- Anpassa mål och arbetssätt inom Räddningsverket och länsstyrelser utifrån syftet att stärka kommunens huvudmannaansvar.

För att ändra detta tillstånd kan kommunen göra följande:

- Utforma mål och strategier beträffande Säkerhet och Trygghet i kommunen utifrån *egna* analyser av kommunens situation och utveckling.
- Diskutera räddningstjänstens roll och åtagande utifrån kommunens situation och behov och den *egna* räddningstjänstens styrkor och svagheter.
- Ta ansvar för utbildning av räddningscheferna i strategiskt ledarskap i likhet med övriga förvaltningschefer.
- Använd angreppssättet i kapitel 8 som stöd för en strategisk process, samt ge räddningschefen i uppdrag att göra likadant inom räddningstjänsten.

2.4 Jämförelser med andra länder

I Skottland, Tyskland och USA är huvudmannaskapet för räddningstjänsten organiserat enligt nedanstående tabell.

Nation	Huvudman	Lagstiftare
Skottland	Kommunen genom bildade regioner	Staten
Tyskland	Delstaten	Delstaten
USA	Kommunen (Local government)	Kommunen

I Skottland har det professionella nätverket stort inflytande genom flera officiella rådgivande organisationer. I Tyskland och USA tar det professionella nätverket fram råd för bl a räddningstjänstens struktur, dimensionering och teknik. Vi har noterat följande projekt/företeelser som särskilt intressanta.

Scottish office ..... Utvärdering av räddningstjänsten ur ett samhällsperspektiv.
..... Krisplanering.

Lothian and Border Firebrigade .. Utvärdering av räddningstjänsten ur ett kundperspektiv.

City of Scottsdale ..... Uppdragsdialog mellan kommunen och räddningstjänsten.
..... Räddningstjänstens strategi.
..... Räddningstjänstens dialog med medarbetare.
Phoenix firedepartment ..... Räddningstjänstens syn på kunder.
..... Räddningstjänstens dialog med medarbetare.

3 Uppdrag och tolkning av uppdraget

3.1 Bakgrunden till uppdraget

Svenska kommunförbundet gav 1984 ut råd och anvisningar för planering och projektering av brandstationer. Då stora förändringar skett sedan publikationen utgavs finns behov att ta fram råd och anvisningar kring hur framtidens lokaler och räddningsstationer kan utformas.

Räddningsverket är ansvarig myndighet för funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst. Utöver detta ska Räddningsverket bl a:

- samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen
- följa utvecklingen av forskning och teknik
- genomföra utbildning
- utveckla metoder och materiel

Sedan i början av 1990 – talet har Räddningsverket utarbetat program- och systemhandlingar för räddningscentraler[2] som på vissa orter är integrerade i brandstationer. Handlingarna har enbart avsett själva räddningscentralen, inte den brandstation räddningscentralen är integrerad med.

Utifrån denna situation ser Räddningsverket det som naturligt att utarbeta råd och anvisningar kring räddningsstation i sin helhet. 1997 initierades projekt "Handbok Räddningsstationer" med uppdrag att ta fram råd och anvisningar kring hur framtidens lokaler och räddningsstationer kan utformas.

3.2 Projektets angreppssätt

Lokaler och byggnader ska utformas så att de stöder verksamhetens inriktning. De är *ett* medel för att nå verksamhetens mål. En investering i en räddningsstation är en strategisk investering som för lång tid bestämmer räddningstjänstens förutsättningar. Att t ex bygga en stor räddningsstation i stället för flera små är ett val som får både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för lång tid.

Beslut om projektering av en räddningsstation behöver därför betraktas som en del i den beslutsprocess där mål och strategier för Säkerhet och Trygghet[3] fastställs för kommunen. En projektering kan ske först när

- kommunledningen har formulerat mål och strategier för Säkerhet och Trygghet, utifrån hur man bedömt samhällets utveckling.
- kommunledningen har uttryckt vilken roll man vill att räddningstjänsten ska ha i detta sammanhang.
- Kommunledningen har uttryckt krav på samverkan mellan olika aktörer[4] inom området Säkerhet och Trygghet.
- räddningstjänsten har formulerat mål och strategier för hur den ska arbeta.
- räddningstjänsten har bedömt hur alternativa lokalutformningar och lokalplaceringar bäst stöder den långsiktiga strategin, eventuellt i samverkan med andra aktörer

---

[2] Räddningscentral är en skyddad ledningsplats för att leda räddningstjänst i krig.
[3] Med Säkerhet och Trygghet menar vi den sektor av samhället som i ett vidare perspektiv handlar om skydd mot olyckor av olika slag. Varje kommun väljer själv innehåll och omfattning i en sådan samhällssektor. Vi har därför valt att inte definiera Säkerhet och Trygghet, utan använder begreppet som ett område kommunerna själva har att definiera.
[4] T ex skola, hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, stadsbyggnad och socialtjänst.

3.3 Andra utredningar om kommuners styrning

Försvarsdepartementet har genomfört en översyn av ***Mål och medel för Räddningsverket***. I kapitel 4 beskrivs att sektorn räddningstjänst i huvudsak styrs med tekniska regler. ”Målen finns implicit under reglerna men är inte uttryckt explicit, vilket bl a gör det svårt att diskutera vilka mål verksamheten ska styra mot och vilka resultat som ska uppnås”.

I publikationen ***Samverkan i kommunal räddningstjänst*** visar författarna vilka krafter som har lett fram till beslut om samverkan. De fyra viktigaste krafterna är:

- Rationella skäl. Hushålla med resurser.
- Politiska och organisatoriska intressen. Maktfördelning.
- Lagstiftning.
- Tradition.

I Räddningsverkets FoU rapport ***Statlig styrning av räddningstjänsten, förr och nu*** tar författaren upp inflytandet över styrdiskussionen. Konkurrensen mellan professionella aspekter och kommuncentral administration i den kommunala fördelningsprocessen nämns som ett problem i dagens styrning.

Dessa tre utredningar antyder att kommunernas styrning av sektorn Säkerhet och Trygghet är svagt utvecklad.

3.4 Genomförande av projektuppdraget

Planering av en räddningsstationen är sista steget i den ledningsprocess där mål och strategier för Säkerhet och Trygghet fastställs. Andra utredningar indikerar att denna ledningsprocess är svagt utvecklad. Vi beslutade därför att, i idéfasen av projektet, studera några kommuners ledningsprocess. För att få ett bredare perspektiv gjorde vi jämförelser med hur räddningstjänsten styrs i andra länder.

4 Metodik

Analysen av hur kommunerna styr räddningstjänsten bygger på två olika undersökningar:

1. Intervjuer av politiker, kommundirektörer, räddningschefer och personal angående styrning av räddningstjänsten.
2. Intervjuer av räddningschefer, projektledare och arkitekter angående kommunens styrning som den kommit till uttryck i byggplaneringsprocessen.

4.1 Intervjuer om kommunens styrning

Urval av kommuner och intervjupersoner

I den första intervjuserien valde vi att studera hur 21 kommuner utformar sina strategier (analys av nuläget, visioner, mål och handlingsplaner). Sammanlagt har 55 intervjuer genomförts med ca 90 personer. I varje kommun har två eller flera av följande kategorier intervjuats.

- Politisk ledning (kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande).
- Kommundirektör.
- Räddningschef.
- Personal inom räddningstjänsten.

Som ytterligare underlag för analysen har styrdokument[5] sammanställts för respektive kommun.

De intervjuade kommunerna har valts mot bakgrund av att de under de senaste tio åren har byggt en brandstation. Urvalet representerar olika kommunstorlekar, olika kommuntyper (glesbyggd, förort och skärgårdskommun). Likaså har en geografisk spridning eftersträvats.

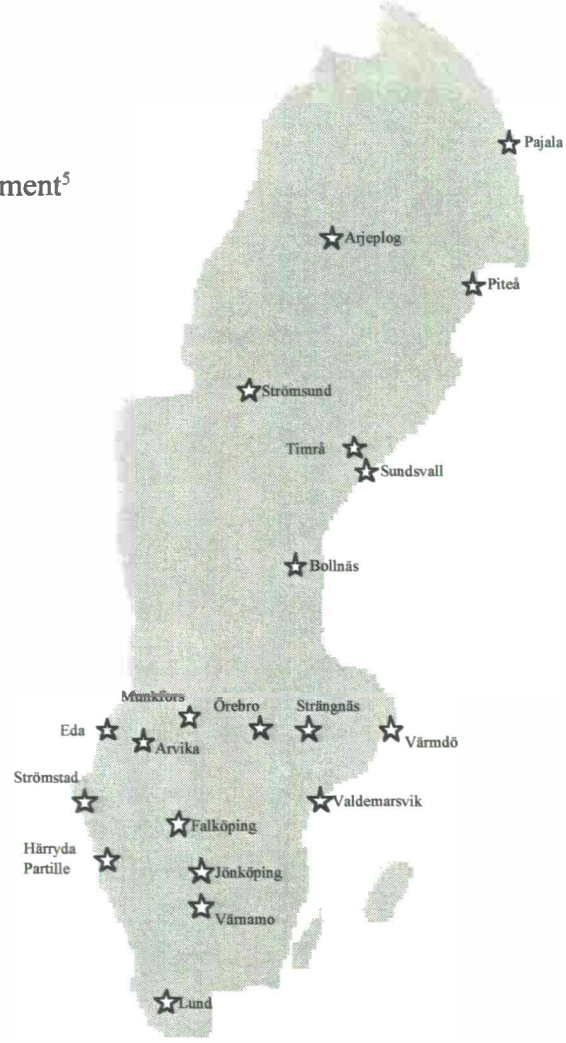


Bild 1: Karta med intervjuade kommuner

[5] Exempel på styrdokument är: strategisk plan, programöversikt, verksamhetsplan, kommunprogram, budget, bokslut och räddningstjänstplan.

Frågeställningar

I intervjuerna har frågeställningen fokuserats på hur kommunen styr räddningstjänsten. Vi har också frågat hur kommunen påverkas av statens styrning. Som kontrollfrågor har vi frågat hur kommunens styrning kommer till uttryck inom räddningstjänsten. Intervjuformulären redovisas i kapitel 10.

	Hur påverkas kommunen av statens styrning	*Hur styr kommunen*	*Hurstyr chefen och hur syns totala styrningen i verksamheten*
Antal politiker	11	11	
Antal kommundirektörer	18	18	18
Antal räddningschefer	18	18	18
Antal personal		10	10

Tabell 2: Antal intervjupersoner per frågeområde

Utifrån intervjuerna och respektive kommuns styrdokument har vi gjort analyser för varje kommun, vilka stämts av mot personalens upplevelser. Våra slutsatser har sammanställts dels kommunvis (ej dokumenterat i denna rapport), dels som gemensamma slutsatser av styrningen av räddningstjänsten i 21 kommuner.

4.2 Intervjuer om byggplaneringsprocessen

Urval av kommuner och intervjupersoner

I den andra intervjuserien valde vi ut 4 kommuner ur de tidigare 21 intervjuade kommunerna. De valda kommunerna har färdigställt en brandstation mellan åren 1993 och 1999.
De 11 intervjupersonerna hade följande roller under byggplaneringen;

- företrädare för räddningstjänsten,
- projektledare och
- arkitekt.

Syftet med denna intervjuserie var att studera vilka faktorer som var styrande för byggplaneringen. Intervjuerna utformades utifrån följande områden.

- Initiering av kommunens brandstationsprojekt.
- Ramar och restriktioner.
- Styrning av projektet.
- Underlag för placering, dimensionering och utformning.
- Projektorganisation.
- Planerings- och byggprocessen.
- Uppföljning av projektet och resultatet.

Vi har analyserat intervjusvaren och dragit slutsatser avseende kommunernas styrning som den kom till uttryck i byggplaneringsprocessen. Intervjuformulären redovisas i kapitel 11.

4.3 Projektorganisation

I projektet har följande personer medverkat.

Projektstyrning

Stf.enhetschef Anders Bergstrand, Räddningsverket.

Projektledare

Bo Andersson, Räddningsverket.

Projektgruppen/ idégruppen

Bo Andersson, Räddningsverket.

Anders Bergstrand, Räddningsverket.

Thord Eriksson, Sörmlandskustens räddningstjänst respektive Svenska kommunförbundet.

Johan Hermelin, Strategihuset.

Håkan Höglin, Brandmännens Riksförbund.

Matts Jangerstad, Svenska Kommunalarbetarförbundet.

Peter Juhlin, Räddningstjänsten i Botkyrka.

Kjell Rognmo, Gästrike räddningstjänst.

Mats Rosander, Helsingborgs brandförsvar.

Konsulter

Håkan Frick, Temaplan.

Hans Torvestig, Strategihuset.

Arbetssätt

Projektgruppen (idégruppen) har diskuterat och värderat projektets angreppssätt och metodik. Håkan Höglin och Matts Jangerstad medverkade i projektgruppens arbete från hösten 1998 och har därför inte medverkat i de internationella jämförelserna som gjordes tidigare.

Intervjuerna kring kommunens styrning har genomförts av Johan Hermelin, Håkan Höglin och Matts Jangerstad. Analys och slutsatser har genomförts av Hans Torvestig tillsammans med idégruppen.

Intervjuer beträffande kommunens styrning som den kommer till uttryck i byggplaneringsprocessen har gjorts av Håkan Frick. Analys och slutsatser har genomförts av Håkan Frick tillsammans med idégruppen.

Rapporten har granskats och godkänts av projektgruppen.

5 Analyser och slutsatser av intervjuerna

5.1 Kommunledningens styrning

Vår syn på styrning i en kommun

Kommunens politiska ledning har ett uppdrag från medborgarna och från staten att utveckla det lokala samhället och den kommunala servicen till invånarna. De statliga kraven på kommunerna uttrycks genom lagstiftning och gäller samhällsområden/samhällssektorer där det är viktigt att garantera likvärdighet för människor oavsett var de bor i landet. Hit hör t ex utbildning, vård, omsorg, säkerhet och miljö.

Det kommunalpolitiska uppdraget kräver prioritering mellan olika samhällsområden med hänsyn till kommunens ekonomi och situationen i samhället. I den processen fastställer den politiska ledningen mål och strategier för bl a samhällssektorn Säkerhet och Trygghet för invånare, organisationer och företag. En naturlig utgångspunkt för de politiska målen är risksituationen i kommunen. En lika naturlig utgångspunkt är kommunstyrelsens mål, visioner och handlingsprogram för kommunen som helhet.

Kommunledningen[6] behöver i det sammanhanget bestämma hur den politiska styrningen av denna samhällssektor ska organiseras. Kommunledningen behöver också välja hur olika aktörer ska engageras för att nå målen samt klargöra respektive aktörs roll. Inom sektorn Säkerhet och Trygghet är räddningstjänsten *en* sådan aktör.

Utifrån ovanstående innebär det att kommunen genom räddningsnämnden bl a ska

- Analysera sektorns strategiska förutsättningar.
- Formulera den politiska viljan i form av visioner, mål och handlingsprogram.
- Ge uppdrag till räddningstjänsten och andra aktörer som verkar inom sektorn Säkerhet och Trygghet.
- Besluta om strategiska investeringar som t ex räddningsstation
- Utvärdera producenterna.

Räddningstjänsten och dess ledning besitter viktig kunskap om förhållanden vad avser Säkerhet och Trygghet i kommunen och blir därmed en viktig kunskapskälla i kommunledningens planering.

Kommunens mål och strategier för Säkerhet och Trygghet är grunden för formulering av uppdraget till räddningstjänsten. Räddningstjänstens ledning bör kvittera uppdraget i form av en strategisk plan (eller motsvarande) som visar räddningstjänstens åtagande gentemot uppdragsgivaren och samhället. Den strategiska planen ska dels visa hur de politiska målen översatts till verksamhetsmål, dels visa hur de ska uppnås. Planen stäms av i dialog med den politiska ledningen.

Ett sådant arbetssätt där uppdrag, åtagande och utvärdering utvecklas i dialog ger ett lärandet både i kommunledningen och i räddningstjänsten. Lärandeprocessen skapar gemensamma begrepp, modeller och referensramar som används för samtal kring verksamheten.

---

[6] Med kommunledning avser vi kommunstyrelse, nämnd och kommundirektör

Resultat av analysen

I de 55 intervjuerna har politiker, kommundirektörer och räddningschefer beskrivit situationen inom kommunen och räddningstjänsten så att vi drar nedanstående slutsatser kring kommunens samlade styrning. Vi konstaterar att intervjuerna med personal har bekräftat/förstärkt den framtagna bilden av kommunens styrning.

Nationella krav är inte översatta och anpassade till kommunens situation.

I analyserna har vi sett att verksamhetsidé och mål som formulerats i kommunledningarnas styrdokument avseende Säkerhet och Trygghet är beskrivningar - ibland citat - av lagstiftningens krav på kommunen. Det är också beskrivningar eller citat av lagstiftningens krav på räddningstjänstens arbetssätt eller organisation. Vi får ett intryck av att kommunledningen inte tolkat och översatt de nationella kraven utifrån

- analyser av kommunens *egna* strategiska förutsättningar och politikens egna ambitioner med Säkerhet och Trygghet.
- bedömning av var den *egna* räddningstjänsten befinner sig i sin utveckling.

Vi har mycket svårt att utläsa den enskilda kommunens *egna* ambitioner beträffande Säkerhet och Trygghet.

Räddningschefen har inte kvitterat det politiska uppdraget och inte heller förankrat det i den egna organisationen

Räddningstjänstplanen verkar vara både kommunledningens styrdokument och räddningstjänstens beskrivning av hur det politiska uppdraget ska utföras. Samtidigt är räddningstjänstplanen en beskrivning av hur kommunen uppfyller de statliga kraven. I ett och samma dokument samlas statens, kommunens och räddningstjänstens olika krav, mål, strategier etc. Vi kan inte finna att räddningstjänsten specifikt har formulerat egna mål och strategier utifrån kommunledningens vilja.

Av intervjuerna kan vi också konstatera att de inriktningar/mål/arbetssätt som diskuteras mellan politiker och räddningschef skiljer sig från de mål som räddningschefen förmedlar till sina medarbetare. Som exempel kan nämnas kommunledningar som uttrycker mål i termer av att i första hand förebygga bränder och andra olyckor. Samma kommuners personal uttrycker räddningstjänstens mål i termer av ekonomiska besparingar, ny brandstation, fordon, utbildning, övning och åtgärdslistor.

Vi har inte sett någon kommunledning som utvärderar hur räddningstjänsten bidrar till att uppnå samhällsmål. Däremot sker uppföljning av olika nyckeltal såsom utförda aktiviteter, resursförbrukning (ekonomi), dimensionering etc. I något fall ser vi indikatorer på mål i samhällsperspektiv som räddningstjänsten själv formulerat.

Kommunledningen styr inte räddningstjänsten inför stora investeringar

I fyra kommuner har vi gjort intervjuer om hur kommunerna styr byggplaneringsprocessen. Investeringar i en räddningsstation konsumerar handlingsutrymme för 10-tals år framåt och har i de studerade fallen kostat mellan 30-62 mkr. Inför en sådan investering är det naturligt att göra en grundlig framtidsanalys av Säkerhet och Trygghet i allmänhet och räddningstjänst i synnerhet.

Vi har inte sett att någon kommunledning engagerat sig i en sådan framtidsanalys, Vi kan inte heller finna några uttryck för en politisk vilja i form av visioner, mål eller handlingsprogram. Outtalat har kommunledningen låtit det befintliga politiska uppdraget till räddningstjänsten ligga kvar som underlag för utformning och placering av ny räddningsstation.

De krav och restriktioner som kommunledningen har ställt på den nya räddningsstationen har enbart formulerats i form av begränsningar vad gäller ytor och kostnader. I något fall har kommunledningen ställt särskilda miljökrav.

Utformning och dimensionering av räddningsstationerna förefaller i huvudsak ha skett inom räddningstjänsten, i de flesta fall med stort engagemang från medarbetare.

Konsekvensbeskrivningar av olika alternativ saknas, även om man i efterhand konstaterat att de valda alternativet fått konsekvenser som påverkade kommunens och räddningstjänstens strategiska handlingsutrymme. Som exempel kan nämnas att förutsättningarna för etablering av deltidsstyrka har försvunnit eller att ytterligare en räddningsstation måste byggas.

Inte i något av de fyra fallen har vi sett en utvärdering av varken investeringen i räddningsstationer eller byggplaneringsprocessen.

Slutsatser om kommunledningens styrning

- Räddningstjänstplaner, verksamhetsidéer, strategiska program, mål m m tycks inte vara resultat av kommunledningens eget målformuleringsarbete. De verkar inte vara baserade på egna analyser av kommunens situation. Mål är inte koncistenta inom och mellan olika planer.
- Räddningstjänsten följs upp med nyckeltal. Dessa är huvudsakligen mått på aktiviteter och liknande. Det leder till att utvärdering gentemot kommunledningens uppdrag inte blir möjlig.
- De enda mål som genomsyrar alla beslutsnivåer är ekonomiska mål eller krav. För ekonomin finns en tydlig planering, tydliga mål och en tydlig uppföljning. Man har i hela styrkedjan skapat en stark medvetenhet om de ekonomiska villkoren.
- Kommunikationen mellan beslutsnivåer brister. Begrepp som används i olika planer är odefinierade och lämnar utrymme för olika tolkningar. Ett antal ord och fraser återkommer från intervju till intervju utan att intervjupersonerna verkar ha ifrågasatt dem eller reflekterat över deras innebörd eller syfte t ex

– effektiv räddningstjänst

– samverkan

– trygg och säker kommun

– integrera förebyggande och skadebegränsande verksamhet

– delegering

– verksamheten ska bedrivas genom målformulering och med ständig kvalitetsförbättring.

5.2 Kommunledningens förutsättningar för styrning

Vår syn på kommunledningens huvudmannaansvar.

Vi ser ingen principiell skillnad mellan det nationella uppdraget för räddningstjänst och övriga nationella uppdrag som åvilar kommunerna[7]. De är alla reglerade genom lag och har medborgarnas rättighet och säkerhet i fokus. Lag och förordningar anger mål och/eller restriktioner för kommunerna beträffande hur uppdraget ska utföras. I övrigt ligger ansvaret för finansiering, mål och strategier för genomförandet på kommunen.

[7] T ex skola och förskola, äldreomsorg, socialtjänst

Resultat av analysen

Kommunerna upplever att staten försvårar huvudmannaskapet.

Det finns en genuin acceptans hos kommunernas ledning för det nationella uppdraget kring räddningstjänst, till vad räddningstjänst står för och dess betydelse i samhället. Flera politiker och kommundirektörer anser att statens krav på viss resurs- och produktionsnivå är bra. Kommunerna respekterar nationella krav för likvärdighet i landet.

Flertalet kommunledningar anser sig ha kompetens för sitt huvudmannaansvar. Man har lång erfarenhet av att styra andra verksamheter som, i likhet med räddningstjänst, är föremål för en speciallagstiftning.

Däremot upplever kommunerna att statens agerande inom området räddningstjänst skiljer sig från statens agerande inom andra områden där kommunerna är huvudmän.

- De upplever sig kringskurna av regler
- De känner sig styrda genom att tillsyner fokuserar på restriktioner och inte mål.
- De anser att räddningschefen ofta använder lagen som argument mot förändringar.
- De upplever sig i ett underläge i relation till räddningschefen när det gäller att tolka lagen.
- De uppfattar lagens utformning som ett hinder.
- De upplever det meningslöst att göra en strategisk analys och målformulering för området Säkerhet och Trygghet och för räddningstjänsten som förvaltning, eftersom de strategiska initiativen kommer från andra håll.

Några kommunledningar anger att dom själva använder lagstiftningens utformning och statens agerande som en förevändning för att slippa styra.

Statens krav på räddningstjänstplanens utformning verkar snarare utgöra ett hinder än ett stöd för kommunernas egna analyser. Räddningstjänstplanerna har i stort samma struktur i alla kommuner. De innehåller i stort samma disposition, samma begrepp och har likalydande formuleringar. Även målformuleringar i kommunledningens övriga styrdokument innehåller obearbetade kopieringar av lag, förordningar eller andra räddningstjänsters mål.

Flera kommunledningar önskar och efterfrågar en granskning och analys av räddningstjänsten utifrån samhällets behov. Man är frustrerad över att räddningstjänsten är så oåtkomlig för kommunledningens styrning.

Kommunerna värderar inte Räddningsverkets stöd utifrån egna behov

Flera räddningschefer pekar på den stora mängden information, råd, rekommendationer och initiativ som kommer från Räddningsverket. Varken kommunledningen eller räddningschefen hinner efterfråga och värdera Räddningsverkets stöd utifrån vilket stöd som bäst bidrar till utvecklingen i den egna kommunen.

Det råder konkurrens mellan räddningsverk, kommun och räddningschef om styrning av räddningstjänst.

När vi betraktar räddningstjänstlag, räddningstjänstförordning, kommunledningens styrdokument och räddningstjänstplaner förefaller det som om samtliga dokument i stor utsträckning hanterar samma frågor. De tre aktörerna kommunledningen Räddningsverket och räddningschefen uppträder på samma arena, engagerar sig i samma frågor och vill ta ansvar för samma saker. Som t ex utveckling av förebyggande aktiviteter, samverkan, lokalutformning, dimensionering, utrustning, målformulering beträffande Säkerhet och Trygghet i samhället, utveckling av ledarskap, etc. Flera aktörer konkurrerar om det strategiska initiativet vad gäller räddningstjänsten. Detta bidrar till resignation hos kommunledningen vad gäller styrning av räddningstjänst.

Slutsatser beträffande kommunledningens förutsättningar för styrning.

- Kommunerna har resignerat inför svårigheten att styra räddningstjänsten. Det är inte värt ansträngningen. Tröskeln är för hög och vinsten för liten. Räddningstjänsten är dels en liten verksamhet ur ett ekonomiskt perspektiv, dels mindre politiskt intressant än andra samhällssektorer. Därför avstår kommunerna från att engagera sig i strategier och mål för verksamheten och tar inte egna initiativ till utveckling. Detta har, något förenklat, resulterat i följande tre förhållningssätt till huvudmannaansvaret hos politiker:
  - ❑ ***Strategiskt medveten - avvaktande.*** En tydlig medvetenhet om bristen i den strategiska styrningen. Har en ambition att förändra styrningen, men avstår just nu. Uppoffringen upplevs för stor i förhållande till vinsten. Man behåller distansen och väntar till tiden är mogen och styr tills vidare med resurstilldelning (ekonomi).
  - ❑ ***Strategiskt reflekterande - resignerat.*** Är medveten om bristen i den strategiska styrningen, men ser inte någon möjlighet att förändra detta förhållande. Väljer att styra med det enda fungerande styrmedlet – resurstilldelning (ekonomi).
  - ❑ ***Strategiskt omedveten.*** Lägger fokus på räddningstjänsten som organisation. Försöker lära sig räddningstjänstens språk för att över huvud taget kunna kommunicera. Styr med ekonomi och detaljer. Blir verksamhetens försvarare i stället för att företräda samhällsintresset.
- Kommunerna har överlåtit – uttalat och outtalat – styrningen och initiativen till räddningschefen och staten (Räddningsverket och i vissa fall länsstyrelsen)
- Bristande styrning av räddningstjänsten från kommunernas sida kompenseras av åtgärder från Räddningsverket direkt mot räddningstjänsten, vilket ytterligare förstärker kommunernas intryck av att staten tar över huvudmannens ansvar.

- De avgörande samtalen om räddningstjänstens utveckling sker inte i kommunledningen utan i det professionella nätverket bestående av yrkespersoner inom Räddningsverket, Länsstyrelse, Svenska kommunförbundet, organisationer i branschen och kommunernas räddningstjänst. Drivkrafterna för lärande och utveckling av verksamhet och ledarförmåga, hos såväl kommunledningen som räddningschefen, sätts därmed ur spel. Räddningstjänsten hamnar utanför den kommunala styrningen.

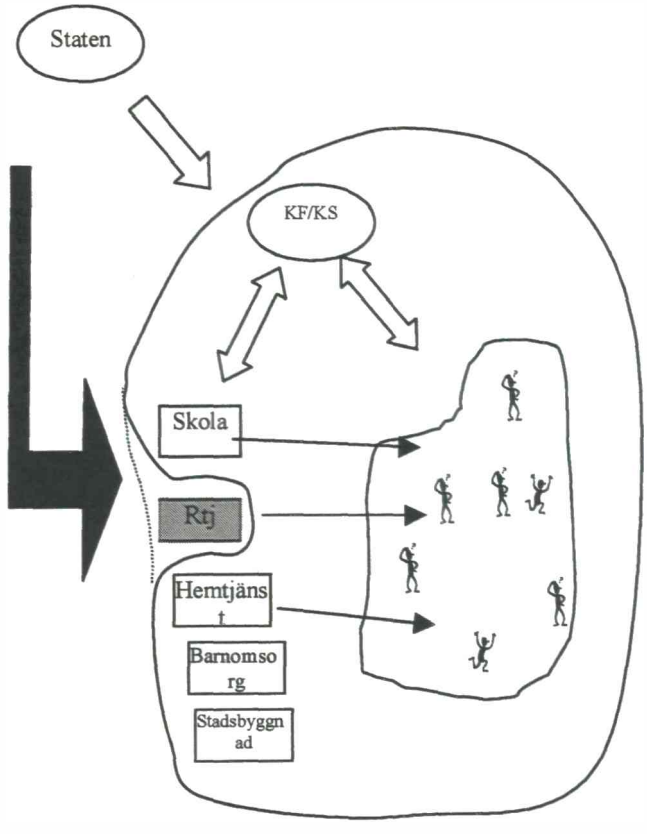


Bild 2: Räddningstjänsten hamnar utanför den kommunala styrningen

5.3 Räddningschefens roll

Vår syn på räddningschefens roll och ansvar

De flesta politiker utövar sitt förtroendeuppdrag på sin fritid och har därmed begränsad tid både till att skaffa sig kunskap inom den aktuella samhällssektorn och till att själva ta fram olika beslutsunderlag. För att kunna fungera i sin roll är politiker beroende av att tjänstemän tar fram beslutsunderlag som speglar politiska mål och ambitioner samt grundar sig både på sakkunskap och strategisk analys.

Tjänstemännens roll är att vara en stödfunktion för att möjliggöra att den politiska viljan kan genomföras. De är möjliggörare för politiken och ger förutsättningar för god kvalitet i den politiska analys- och beslutsprocessen genom att

Tillföra analyser, information och sakkunskap.

- Översätta och precisera politiska mål, plattform, program och ambitioner till strategier för genomförande.
- Visa konsekvenser av olika strategier.

I de fall där kommuner valt att inte ha särskilda tjänstemän till nämndernas förfogande, får verksamhetschefen dubbla roller, nämligen dels att stödja nämnden i den politiska ledningen av verksamhetsområdet, dels att leda och utveckla den egna verksamheten.

Många räddningschefer befinner sig en situation där de har dessa två roller. Det innebär att de, förutom att utveckla räddningstjänsten också har en uppgift att bidra till utvecklingen av den politiska styrningen. Kvaliteten på den politiska styrningen blir då beroende av räddningschefens förmåga

- att tolka och förstå politiska ambitioner och mål, även när de är vagt uttalade
- att förse nämnden med strategiska analyser avseende Säkerhet och Trygghet respektive räddningstjänsten som organisation
- att möjliggöra samtal i kommunledningen utifrån kommunpolitiska perspektiv och mål och inte enbart utifrån lagstiftning och tekniska restriktioner på räddningstjänsten.

Resultat av analysen

Det saknas arenor för strategiska samtal mellan kommunledning och räddningschef.

Ett flertal räddningschefer efterfrågar strategiska dialoger med kommunledning men hittar inget forum att föra dem i och kan inte heller bereda vägen för dem. Många anser själva att uppdraget från kommunledningen är otydligt och att de fått för stor frihet att styra räddningstjänsten. Flera uttrycker att de känner sig övergivna av den politiska ledningen. "Jag måste utforma uppdraget själv. Jag har inte fått något som helst uppdrag eller direktiv för verksamheten".

Kommunikationen försvåras eftersom begrepp används utan att definieras.

Många begrepp som räddningstjänstens företrädare använder, försvårar dialogen med kommunledningen. Begreppen tycks sakna mening. Vi uppfattar begreppen som honnörsord utan innehåll. Över huvud taget är vårt intryck att räddningscheferna använder språk och begrepp som de själva inte riktigt äger, och som inte är definierade tillsammans med kommunledningen. Det bidrar till att isolera dem från deras uppdragsgivare.

Räddningschefer saknar kompetens i strategisk ledning och efterlyser kompetensutveckling.

En samsyn om inriktning och mål skapar energi, samhörighet och trivsel i en organisation. Ledare och medarbetare kan sträva i samma riktning. På motsvarande sätt leder otydlighet om inriktning och mål samt otydlighet i ledarskap till energiläckage och psykisk ohälsa[8]. Att skapa en gemensam syn på inriktning och mål kräver en av ledningen medvetet styrd process där varje individ kan värdera och ta personlig ställning till organisationens inriktning och sin egen roll i utvecklingen.

Vi kan se att flera räddningschefer har svårt att formulera inriktning och mål för verksamheten. De har också svårt att hantera den process som skapar samsyn. Många räddningschefer upplever sig isolerade i sin roll som ledare i den egna organisationen.

Ett flertal av räddningscheferna inser dessa brister. De skulle vilja ta strategiskt ansvar för verksamheten och efterlyser kompetensutveckling inom området strategisk ledning.

---

[8] Mätmetoder för detta har tagits fram av professor Bengt Arnetz, Institutet för Psykosocial Miljömedicin, Karolinska institutet.

Räddningschefer vänder sig till Räddningsverket i stället för till kommunledningen i frågor om räddningstjänstens utveckling.

I brist på styrning från kommunledningen och i brist på egen självständig strategisk ledning hos räddningschefen, uppstår ett beroende av Räddningsverket. Många räddningschefer uttrycker detta i intervjuerna. De lutar sig mot Räddningsverket och ser verket som det bästa stödet för räddningstjänsten. Som vi förstår är detta beroende av Räddningsverket inte förenligt med Räddningsverkets egen syn på sin roll.

Men det finns också räddningschefer som skulle vilja vara mer självständiga i förhållande till Räddningsverket än de är. De upplever att de statliga kraven är för detaljreglerande och hindrar nytänkande vad gäller arbetssätt och lösningar.

Slutsatser beträffande räddningschefens roll

Räddningscheferna i de intervjuade kommunerna har i nuläget otillräcklig kompetens för

- sin roll som möjliggörare av meningsfull politisk styrning utifrån ett samhällsperspektiv
- långsiktig, strategisk ledning och utveckling av den egna verksamheten.

6 Vem styr kommunernas räddningstjänst?

6.1 I praktiken utövar staten den dominerade styrningen av kommunernas räddningstjänst

Räddningstjänst är ett kommunalt ansvar, ålagd kommunen genom lag och förordningar. Statens intresse är att garantera att viss kapacitet för räddningstjänst finns i alla kommuner så att människor, oavsett var de bor, ska ha en garanterad tillgång till skydd mot olyckor. Men det är kommunens ansvar att se till att så sker.

Det borde innebära att staten betraktar kommunens politiska ledning som styrd nivå. Men enligt de iakttagelser vi gjort betraktar staten i *praktiken* räddningstjänsten som den styrda nivån.

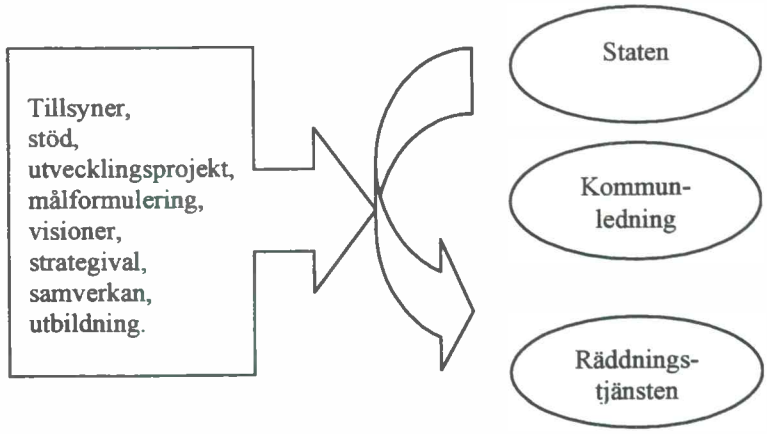


Bild 3: Styrningen av räddningstjänsten idag

Vi anser att staten (i lagar och förordningar, genom räddningsverk och länsstyrelse) borde betrakta kommunen som den styrda nivån och överlåta åt kommunen att styra räddningstjänsten.

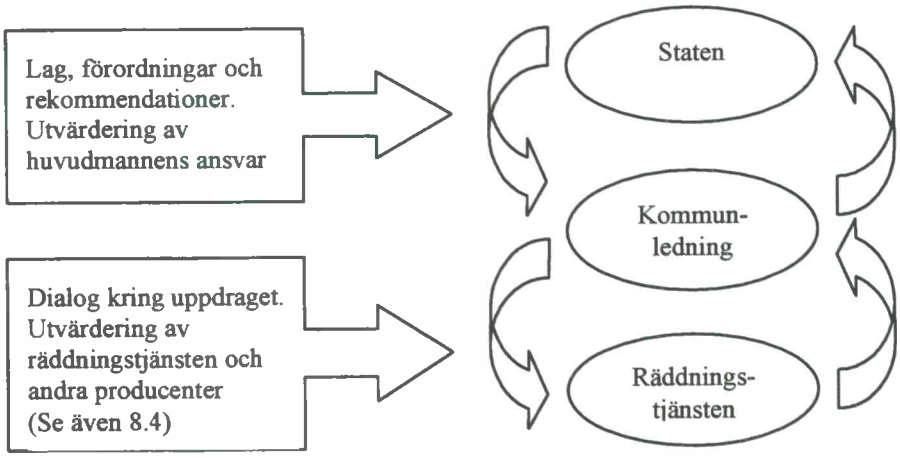


Bild 4: Styrningen av räddningstjänsten som den borde vara

De styrmedel som en styrande nivå har till sitt förfogande för att påverka beteendet hos en styrd nivå, kan grupperas i kategorierna

1. Formulering av räddningstjänstens uppdrag.
2. Ange räddningstjänstens resultatfokus (mål och utvärdering).
3. Påverka värderingar/normer hos räddningstjänstens medarbetare.
4. Tillföra information om sammanhang, syfte, effekter, m m.
5. Ställa krav på beroenden/samverkan.
6. Ange restriktioner i frihetsgraderna.
7. Utveckla kompetens hos räddningschefen.

När vi sammanfattar våra analyser med dessa som rubriker, blir obalansen mellan statens och kommunernas styrning av räddningstjänsten tydlig. Staten utövar en starkare styrning över kommunernas räddningstjänster än kommunen själv.

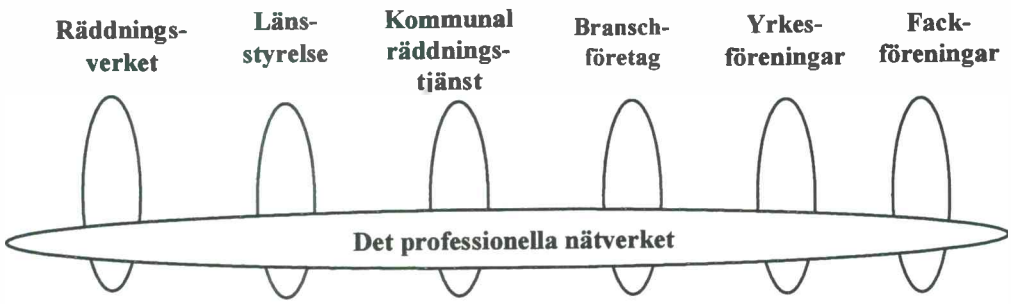
Styrmedel	*Huvudsaklig aktör*	
	Staten	*Kommunledning*
Formulera räddningstjänstens uppdrag	X	-
Ange räddningstjänstens resultatfokus (mål och utvärdering)	X	-
Påverka värderingar/normer hos räddningstjänstens medarbetare	X	-
Tillföra information om sammanhang, syfte, effekter, mm	X	-
Krav på beroenden/samverkan	X	-
Ange restriktioner i frihetsgraderna	X	X
Utveckla kompetens hos räddningschefen	X	-

6.2 Det professionella nätverket är också en maktfaktor

Enligt H Mintzbergs beskrivning av olika kategorier av organisationer tillhör räddningstjänsten kategorin professionella organisationer [9]. Dessa kännetecknas bl a av att organisationens medarbetare ingår i ett yrkesnätverk och att lojaliteten till yrkesnätverket är minst lika viktig som lojaliteten till den organisation man är anställd i. För den enskilde medarbetaren innebär tillhörighet till nätverket status och en viktig förutsättning för karriär och utveckling I detta fall består det professionella nätverket av yrkespersoner inom Räddningsverket, Länsstyrelse, Svenska kommunförbundet, organisationer i branschen och kommunernas räddningstjänst.

Nätverket blir en sidoordnad organisation som utövar en stark påverkan på branschens utveckling och styrning. Nätverkets medlemmar kan, genom sina organisationsövergripande kontakter, initiera och driva utvecklingsprojekt av olika slag. Detta engagemang och intresse är positivt och utvecklande för branschen. Det negativa är att den enskilda organisationens ledning riskerar att tappa det strategiska initiativet. När det händer kan man tala om ockupation i den betydelsen att nätverket använder den enskilda organisationen för sina syften. Den viktigaste åtgärden för att hantera den risken är att organisationens ledning är tydlig i uppdrag, mål och utvärdering.

[9] Henry Mintzberg: Structures in fives- designing effective organizations



Figur 5: Räddningstjänstens professionella nätverk

7 Våra rekommendationer

Handbok Räddningsstationer var ursprungligen tänkt som ett stöd för kommunerna i deras planering av räddningsstationer. Vår analys av kommunernas styrning visar att en sådan handbok inte skulle vara det stöd som planerats. Vi föreslår därför:

- att Räddningsverket avstår från att ge ut Handbok Räddningsstationer
- att kommuner och stat inriktar sitt utvecklingsarbete på nedanstående rekommendationer.

Vi har erfarit att varken lagstiftaren, Räddningsverket eller kommunerna önskat skapa eller önskar behålla en statlig styrd räddningstjänst med kommunal finansiering.

Staten kan bidra till en förändring genom att göra följande[10]:

- Anpassa lagstiftningen så att den underlättar för kommunerna att ta ansvar för Säkerhet och Trygghet och för räddningstjänsten.
- Upphöra med att göra tillsyn på räddningstjänstens resurser och aktiviteter. Inför istället utvärdering av huvudmannens ansvar.
- Anpassa mål och arbetssätt inom Räddningsverket och länsstyrelser utifrån syftet att stärka kommunens huvudmannaansvar.

För att ändra detta tillstånd kan kommunen göra följande[8]:

- Utforma mål och strategier beträffande Säkerhet och Trygghet i kommunen utifrån *egna* analyser av kommunens situation och utveckling.
- Diskutera räddningstjänstens roll och åtagande utifrån kommunens situation och behov och den *egna* räddningstjänstens styrkor och svagheter.
- Ta ansvar för utbildning av räddningscheferna i strategiskt ledarskap i likhet med övriga förvaltningschefer.
- Använd angreppssättet i kapitel 8 som stöd för en strategisk process, samt ge räddningschefen i uppdrag att göra likadant inom räddningstjänsten.

[10] Se även bild 4

8 Exempel på angreppssätt för kommunledningen

8.1 Förutsättningar

Om kommunen vill utveckla sin styrning av räddningstjänsten är det viktigt att börja i kommunledningen. Som ett andra steg är det lämpligt att räddningstjänsten utvecklar sin egen styrning. I detta kapitel beskriver vi kommunledningens ledningsprocess, inte räddningstjänstens.

Förutsättningar för att få framgång i en förändring av styrningen är att kommunledningen:

- har en vilja att åstadkomma förändring
- är beredd att satsa tid och eget engagemang i processen
- är beredd att ta in stöd från utomstående person i vissa delar av förändringsprocessen
- inser att förändringen tar tid och är beredd att arbeta med uthållighet för att uppnå målen.

8.2 Hålla isär roller och ansvar

Nuvarande räddningstjänstplan används som en gemensam verksamhetsplan för både kommunledning och räddningstjänstorganisationen. Det skapar en otydlig ansvarsfördelning mellan politik och producent. Istället behöver politiken göra en kommunalpolitisk plan för Säkerhet och Trygghet. Räddningstjänsten å sin sida behöver göra en verksamhetsplan som visar dess långsiktiga åtagande och utveckling inom ramen för de politiska ambitionerna.

8.3 Modell för framtagande av kommunpolitisk plan för säkerhet och trygghet

Den kommunpolitiska planen för säkerhet och trygghet i kommunen utgör plattformen för kommunledningens styrning. Perspektivet i planeringen är kommunen som helhet och planen är kommunledningens. Vi rekommenderar att planeringen genomförs enligt nedanstående angreppssätt.

Modell för framtagande av kommunalpolitisk plan för säkerhet och trygghet

Rubrik	Innehåll
Förutsättningar Kommunens nuvarande förutsättningar för utveckling av området säkerhet och trygghet.	***Fakta om nuläget*** – Beskriv vilken trygghet och säkerhet som finns idag. Beskriv luckor, brister, förtjänster. Vilken kostnad har kommunen haft för området säkerhet och trygghet de senaste åren. – Beskriv vilka producenter som är engagerade i nuläget och vilket uppdrag de har. Beskriv brister och förtjänster hos dessa ur kommunledningens perspektiv. – Titta också på brister och förtjänster i kommunledningens styrning. Beskriv dem så att de kan åtgärdas. ***Omvärldsutveckling*** – Vilka förändringar i samhället kan man förutse för de närmaste 5-10 åren. Beskriv vilka krav de kommer att ställa på kommunen vad avser säkerhet och trygghet. ***Krav från överordnad nivå*** – Vilka är de krav/restriktioner som staten genom lag och förordningar gett kommunen? ***Kommunledningens slutsatser*** – Vilken lärdom för framtiden kan kommunledningen göra av ovanstående analys? Lyft fram det som kommunledningen vill ska påverka kommunens arbete med säkerhet och trygghet i framtiden.
Framtida inriktning I denna analys är fokus samhället och aktuella målgrupper	***Inriktningsmål*** Beskriv huvudinriktningen på kommunens arbete med säkerhet och trygghet. Beskrivningen ska tydligt visa – vad kommunledningen vill åstadkomma för de som bor och verkar i kommunen (enskilda och organisationer) – hur kommunledningen vill att producenterna ska bedriva arbetet, t ex genom aktivt förebyggande, etc. ***Mål på lång sikt, 3 – 5 år*** Beskriv vilka tillstånd som kommunledningen vill ha uppnått efter 3-5 år. Fastna inte i krav på mätbarhet. ***Prioriterade utvecklingsområden*** Vilka områden anser kommunledningen måste utvecklas för att de långsiktiga målen ska kunna nås (t ex, räddningstjänstens beteende, samverkan socialtjänst – räddningstjänst, etc. Prioritera dessa. ***Lägg fast den ekonomiska ramen*** Ekonomisk ram för kommunens insatser inom säkerhet och trygghet under perioden 3-5 år.

Organisation för genomförandet	***Ackrediteringskrav på producenter*** Staten har vissa kapacitetskrav på räddningstjänsten. Vilka krav vill kommunledningen dessutom ställa på producenterna? T ex att producenten – har en tydlig verksamhetsidé så att den politiska ledningen och intressenter i samhället förstår vilken roll producenten vill ha. – har ett långsiktigt perspektiv i sin planering. – har förmåga att möta omvärldsförändringar med utveckling och anpassning. – har en systematisk egen utvärdering av verksamheten.
Kommunledningens uppföljning och utvärdering för att säkerställa genomförandet	***Välj producenter*** Välj producenter och beskriv producenternas roller och ansvar. Beskriv hur de bör samverka sinsemellan. Beskriv hur kommunledningen avser att arbeta med utvärdering av verksamheten. Beskriv – vilken information kommunledningen behöver – vid vilka tillfällen informationen behöver presenteras – hur den ska presenteras – vem som ska leverera och presentera

8.4 Tillvägagångssätt vid genomförande och utvärdering[11]

I genomförandeprocessen preciserar kommunledningen uppdraget och kraven på räddningstjänsten och eventuella andra producenter. Producentens ansvar är att kvittera uppdraget i form av en strategisk plan. Planen ska visa producentens:

- tolkning av uppdraget i form av åtagande och långsiktiga mål
- beskrivning av nuvarande förmåga (styrkor och svagheter m m) för att klara åtagandet
- prioriterade åtgärder för att genomföra uppdraget, utveckla organisationens förmåga att uppnå målen och leva upp till kommunledningens ackrediteringskrav.

I genomförandet ingår att utvärdera verksamheten enligt den uppställning som kommunledningen angivit i den kommunpolitiska planen. Utvärderingen leder till beslut i någon av följande riktningar:

– Revidering av den kommunpolitiska planen för säkerhet och trygghet p g a förändrade förutsättningar.

– Revidering av uppdrag och krav på producenterna p g a avvikelser från målen i uppdraget.

[11] Se även bild 4

9 Internationella jämförelser

I projektet har ingått tre studieresor. Vi vill betona att underlaget för analysen av styrningen av räddningstjänsten i dessa tre länders är avsevärt grundare än de intervjuer som tidigare redovisats. Våra slutsatser är endast vägledande för inom vilka områden fördjupade studier kan genomföras.

9.1 Skottland

Storbritannien generellt

I Storbritannien är det inrikesministern (Secretary of state) som är ansvarig för det lagliga och finansiella systemet som styr räddningstjänsten. Inrikesministeriet styr även genom framtagning av nationell standard. Dessa standards är tekniskt orienterade och styr mest med krav på utföraren, mindre på effekter i samhället. Som exempel på detta kan nämnas de detaljerade nationellt rekommenderande reglerna kring dimensionering av insatsstyrkor.

Två med svenska ögon lite annorlunda inslag i regelsystemet är

- Att räddningstjänsterna uppmanas att söka feedback på sina tjänster från allmänhet och företag.
- Att kommuner, industri och räddningsorganisationer uppmanas att samarbeta kring krisplanering – olyckor som berör stora delar av samhället.

Den statliga tillsynen av den kommunala räddningstjänsten görs av Hennes Majestäts inspektörer, vars rapporter publiceras för att öka allmänhetens insyn.

Specifikt i Skottland

Skottland är indelad i 32 kommuner. De har slutit sig samman i 8 regioner som svarar för räddningstjänst, krisplanering, polis, ambulans, kollektivtrafik och renhållning.

Scottish Office är det regionala statliga organet för bl a räddningstjänst och krisplaneringen i Skottland. De styr i huvudsak genom rådgivning och genom ekonomiska incitament. Som exempel kan nämnas att den kommunala räddningstjänstens investeringar regleras genom att Scottish Office beviljar investeringstillstånd.

Även om Hennes Majestäts Inspektörer formellt rapporterar till inrikesministern så är Scottish Office involverad i utvärdering av den kommunala räddningstjänsten. För närvarande utvecklar Scottish Office ett nytt system för utvärdering av den kommunala räddningstjänsten utifrån "best value". Det är en utvärdering utifrån ett samhällsperspektiv. Projektet har nyligen startat varför någon beskrivning inte kunnat göras.

Andra organisationer gemensamma för hela Skottland som har stort inflytande över räddningstjänsten är Skotska räddningstjänstrådet och Skotska rådet för räddningsnämnder. Bägge organisationerna har inflytande i frågor som i Sveriga hanteras av respektive räddningstjänst eller av kommunen. Det professionella närverket har majoritet i bägge organisationerna.

The Scottish Central Fire Brigades Advisory Council (Skotska räddningstjänstrådet) är en rådgivande organisation i de flesta räddningstjänstfrågor. Rådet består av medlemmar från

- Convention of Scottish Local Authorities (en motsvarigheten till kommunförbundet).
- The Chief and Assistent Chief Fire Officers´association (räddningschefernas förbund).
- Fire Brigades union (fackförening för brandpersonal).
- The Institution of Fire Engineers (brandingenjörsförbundet).

Rådets viktigaste uppgift är att ta fram gemensamma standards och vägledningar för räddningsnämnderna. Rådet handhar inte anställningsförmåner, men däremot pensionsärenden. Rådet arbetar med de flesta räddningsfrågor och har bildat kommittéer för bl a

- Forskning och utveckling
- Kommunikation
- Förebyggande brandförsvar
- Övningar
- Insatser och tillämpningar
- Utrustning och uniform.

The National Joint Council för Local Authorities´ fire Brigades (Skotska rådet för räddningsnämnder) hanterar kommunernas förutsättningarna för att bedriva räddningstjänst. Rådet består av 30 representanter för arbetsgivare och 32 representanter för arbetstagare. I rådet behandlas frågor som t ex

- Uniformsgrader
- Löner, löneförmåner, tjänstgöringstider
- Upprätthållande av disciplin, procedurer för avsked eller disciplinåtgärder.

Den till folkmängden (1,2 miljoner människor) näst största regionen i Skottland heter Lothian and Border. Där utvecklar räddningstjänsten en utvärderingsmodell som fokuserar på resultat i form av kundmått/ kundattityd.

Krisplanering

Kommunerna har enligt lag ett ansvar att utföra krisplanering. Syftet med verksamheten är att planera och träna för samhällets insatser vid en omfattande kris eller olycka. Resurser och kompetens i företag och kommun identifieras, insatser planeras och personal – framför allt ledningspersonal- tränas. Polisen svarar för krisplaneringen och att krisledning och stab tränas.

Alla aktörer som medverkar i krisplaneringen har successivt utvecklat gemensamma strategier och gemensamma system. Krisplanering verkar ha skapat starka band mellan berörda organisationer och verksamheten har utvecklat gemensamma strukturer långt över organisationsgränserna. Vid Lockerbie-katastrofen sattes berörda kommuners krisorganisationen in med full kraft. Olyckan fick stor betydelse för utvecklingen av krisplaneringen i hela Skottland.

Slutsatser

- Två för Skottland gemensamma råd har stort inflytande på räddningstjänstens utveckling genom att de hanterar frågor som anställningsförmåner, övningar, insatser etc. Vi får ett intryck av att det professionella nätverket har stort inflytande i dessa råd och därmed på räddningstjänstens utveckling.
- Kommunledningarnas, industrins, polisens och räddningsorganisationernas samlade engagemang för krisplanering verkar leda till gemensamma system och strukturer.
- Vi kan ana en något större öppen dialog kring räddningstjänsten än i Sverige, men fortfarande i ett produktionsperspektiv, mer fokus på input än output.
- Det pågår en utveckling av styrmodeller både centralt i Skottland och lokalt inom enstaka räddningstjänster. Utvecklingen går från resursstyrning till styrning på samhällsnytta.

9.2 Tyskland

Förbundsrepublikens 16 delstater (Bundesländer) är huvudmän för ambulans, brandförsvar[12] och polis. Delstaterna stiftar själva sina lagar och regler för dessa verksamheter.

Två för hela förbundsrepubliken gemensamma organisationer är Yrkesbrandchefernas och De frivilliga brandchefernas föreningar. Genom arbetsgrupper tar dessa fram rekommendationer bl a inom områdena

- Teknik
- Utbildning
- Förebyggande
- Organisation, struktur, grundförutsättningar.

Organisationerna har tagit fram en produktkatalog som innehåller detaljerade beskrivningar av flera viktiga komponenter inom brandförsvaret, t ex insatsstyrka och dimensionering. Produktkatalogen har blivit en slags praxis i hela Tyskland och rekommenderas av tyska motsvarigheten till Svenska Kommunförbundet.

Enligt samtal med ledningen för Hamburgs brandförsvar var ekonomistyrningen tidigare trög och stel. Kommunen gav ekonomiska medel utan att ge ett uppdrag och utan att utvärdera. Numera fastställs inriktningsmål och ekonomiska mål av politikerna. Inriktningsmålen bygger på den tidigare nämnda produktkatalogen, varifrån politikerna får underlag för att bestämma vad brandförsvaret ska producera och vilka resurser detta kräver.

Slutsatser

- Det professionella nätverket verkar ha stort inflytande på brandförsvarets utveckling.
- Delstaternas styrning och utvärdering verkar ha fokus på produktion, struktur, organisation och resurser. Styrning i ett samhällsperspektiv verkar svag.

9.3 USA

Nationell styrning

I USA är det Local government (city eller council) som svarar för räddningstjänsten. Dessa kan närmast jämföras med en svensk kommun. Den nationella styrningen av kommunernas räddningstjänst är obetydlig, men förekommer främst när det gäller utbildning av högre chefer och forskning (USFA) samt planering inför och genomförande av omfattande räddningsinsatser (FEMA).

United States fire Administarion (USFA) är en federal organisation för bl a utbildning av ledare inom räddningstjänsten. De olika kurserna handlas upp i konkurrens mellan olika företag eller organisationer som sedan genomför utbildningen. USFA ordnar också kurser, seminarier och distansutbildning samt forskning.

Federal Emegancy Managemant Agency (FEMA) planerar och leder nationella och internationella insatser vid t ex orkaner, jordbävningar och bombexplosioner. De operativa insatserna leds från en ledningscentral i Washington. Resurser för insatserna hämtas genom avtal med kommuner om att tillhandahålla materiel och personal. Många organisationer är underleverantörer åt FEMA inom t ex logistik och utbildning. Genom dessa avtal påverkar FEMA utbildning och teknikutveckling inom räddningstjänsten.

---

[12] Vi har valt att kall tyska räddningstjänster för brandförsvar eftersom Rettungsdienst avser ambulanssjukvård.

Övrig nationella påverkan av kommunerna och deras räddningstjänst sker företrädesvis genom olika föreningar/organisationer som t ex:

International Association of Fire Chiefs (IAFC) är en oberoende organisation som består av ca 12 000 medlemmar (huvudsakligen brandchefer i Nord- och Sydamerika). IAFC engagerar sig i ledarskapsutbildning och utveckling av räddningstjänster. Man har ett program för

- Ackreditering av brandchefer
- Utvärdering av ledarskap inom räddningstjänsten (assessment)
- Utvärderingsmall för räddningstjänster (Fire and emergency service selv assessement manual). Utvärderingsmallen är ett test på räddningstjänstens kvalitet och har inslag som påminner om Utmärkelsen Svensk Kvalitet.

National Fire Protection Association (NFPA) är en fristående organisation som ger ut standards och rekommendationer. Man arbetar med tre verksamhetsområden

- Utbildning.
- Forskning, statistik, kampanjer
- Rekommendationer (codes och standards) om t ex utbildning, insatstider, skyddsklädsel och utrustning.

Reglerna är inte tvingande för kommunerna men kan vid en tvist åberopas av parterna.

Kommunal räddningstjänst

Kommunerna är huvudmän för bl a polis och räddningstjänst. Kommunerna finansierar räddningstjänst och har rätt att stifta egna lagar inom området. Varje kommun bestämmer själv om räddningstjänsten ska drivas i offentlig eller privat regi.

I fråga om ekonomi konkurrerar polis och räddningstjänst om samma offentliga medel. Fackföreningar inom räddningstjänsten har en stark ställning genom att de inte bara förhandlar om lön utan om t ex besättning på fordon.

Kommunen beslutar själva om hur man ställer sig till rekommenderade codes och standards. Man kan välja regler som under- eller överskrider de nationella rekommendationerna. Det är lagligt att underskrida rekommendationerna, men beviskraven på att den egna nivån är acceptabel blir stor vid rättsfall.

Det finns 33 000 räddningstjänster i USA, de flesta är frivilliga. Frivilliga brandkår finns mest utanför städerna och skiljer sig starkt från svenska, tyska eller skotska deltidskårer. En frivilliga brandkårer är en förening där brandchefen väljs av medlemmarna. Verksamheten finansieras med donationer, endast en liten del utgörs av skattemedel. En frivillig brandkår behöver inte följa codes eller standards. Eftersom de inte är en myndighet har de heller inte rätt att göra brandinspektioner. Däremot utför de räddningsinsatser på kommunens uppdrag.

Styrningen av räddningstjänsten i USA kännetecknas av följande karaktäristika

- Den nationella styrningen är obetydlig
- Local government stiftar egna lagar om räddningstjänst,
- Local government väljer nivå i förhållande till standards
- Local government kan bedriva räddningstjänst i egen regi eller uppdra åt privat företag eller frivillig brandkår att bedriva räddningstjänst.
- Ledarskapsutbildning genomförs av många olika aktörer

City of Scottsdale

City of Scottsdale är en kommun strax utanför Phoenix i Arizona. Kommunen har uppdragit åt ett privat företag (Rural/Metro) att utföra räddningstjänst. Enligt planeringschefen i kommunen är räddningstjänst en politisk "icke-fråga", den är mindre än liten". Orsaken anges vara att räddningstjänsten fungerar bra, antalet olyckor och skadekostnader minskar. Planeringschefen anger att en orsak till att det finns så få privata räddningskårer i USA är motstånd från det professionella nätverket och från fackföreningarna. De ekonomiska vinsterna av att privatisera är så små att det inte är värt ansträngningen. Trots detta finns ett väl utvecklad dialog mellan kommunen och Rural/Metro vilket resulterat i en uppdragsformulering som innehåller både samhällsmål och krav på krav på utföraren.

Scottsdale har som ett tydligt samhällsmål att minska antalet olyckor och bränder. I den kommunala förordningen har man fastställt att förutom industrilokaler ska bostäder och villor sprinklas vid nybyggnad. Kommunen växer oerhört snabbt, från 64 000 till 102 000 hus på 11 år. Genom den snabba expansion kan man på så kort tid som 5-10 år se vilka effekter sprinkling får i mer normalt växande samhällen.

Rural/Metro förstärker den förebyggande inriktningen i kommunens uppdrag genom att medvetet utveckla partnerskap med t ex företag, radiostationer, polis och sjukhus. Genom detta samarbete vill man förstärka det preventiva budskapet och minska fokuset på räddningskåren som organisation.

Phoenix Fire department

City of Phoenix bedriver räddningstjänst i egen regi. Räddningstjänsten har utvecklat en stark kundorientering. Några citat från medarbetare

- Räddningstjänsten existerar bara för kunderna.
- Vi betraktar alla kunder som våra chefer.
- Våra tjänster utvecklas mot sociala tjänster, stöd åt hemlösa, medhjälparprogram, debriefing, vattensäkerhet, cykelsäkerhet, säkerhetsbälten, barnstolar m m.

Den tydliga kundorientering som Phoenix Fire Departement etablerade för ca 25 år sedan var enligt intervjupersonerna en metod att skydda sig mot privatisering. Det tog fem år att genomföra förändringen.

Räddningstjänstens ledning, facket och kommunledningen upprättar tillsammans 1-årsplaner för räddningstjänsten. För att underlätta dialogen med arbetsgivaren har facket skapat liknande organisationsstruktur som arbetsgivaren.

Slutsatser

- Varje kommun har stor frihet att själv bestämma sin ambitionsnivå.
- City of Scottsdale har, i dialog med den privata räddningskåren Rural/metro, formulerat mål för samhällssektorn Säkerhet och trygghet. Företaget har preciserat uppdraget, formulerat mål och strategier samt kommunicerat dessa med sina anställda.
- Phoenix Fire Department formulerar mål och strategier tillsammans med kommunledningen och fack. Medarbetarna verkar vara bärare av räddningstjänsten långsiktiga vilja. Ledningens sätt att styra har inslag av labourmanagement.

10 Frågeformulär om styrningsprocessen

10.1 Intervju av politiker

1. Vad är räddningstjänst för dig.

Överordnade organisationer

2. Vilka överordnade/samverkande organisationer påverkar/styr kommunen i fråga om räddningstjänst.
3. Vilka är dom viktigaste. Vad vill dom uppnå i fråga om kommunal räddningstjänst.
4. Vad kännetecknar deras sätt att styra.
5. Hur påverkas kommunen av denna styrning.
6. Hur självständig/beroende i förhållande till överordnade nivåer är kommunen i att styra räddningstjänsten.
7. Hur vill du att överordnade nivåers styrning ska ändras.

Kommunen

8. Finns några politiska mål med räddningstjänsten.
9. Finns skiljaktigheter mellan de politiska partierna vad gäller räddningstjänsten.
10. Hur kommer man fram till politisk vilja/mål vad gäller räddningstjänsten inom ditt parti.
11. Vilka strukturer/faktorer/egenskaper/värderingar har betydelse när kommunen utformar sina mål med räddningstjänsten.
12. I kommunen finns olika maktcentra; politik, chefer, personal, media, kommuninvånare, företag m m. Vilka styr/påverkar räddningstjänsten mest resp minst. Varför är det så?
13. Vad vill kommunen uppnå med räddningstjänsten.
14. Stämmer inriktningen med kommuninvånarna behov. Vilka förväntningar har de på räddningstjänsten.
15. På vilket sätt styr kommunen räddningstjänsten. I vilka perspektiv uttrycker kommunen sina förväntningar. De viktigaste kunderna, tydliga realistiska krav, uthållig och konsistent styrning över tiden, uppföljning av viktiga mål.
16. Vilken kvalitet är det i kommunens styrning av räddningstjänsten. I jämförelse med styrningen av andra verksamheter. Varför.
17. Vilket resultat åstadkommer räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
18. Hur skiljer sig kommunens styrning av räddningstjänsten från styrningen av andra förvaltningar.
19. Vad kännetecknar räddningstjänsten.

10.2 Intervju av kommundirektör

Riksdag och regering

20. På vilket sätt styr riksdag/regering.
21. Vad tror du riksdag och regering vill uppnå i fråga om kommunal räddningstjänst.
22. Hur upplever du riksdagens/regeringens styrning.
23. Hur påverkas kommunen av riksdagens och regeringens styrning.

Räddningsverket

24. På vilket sätt styr räddningsverket.
25. Vad tror du räddningsverket vill uppnå i fråga om kommunal räddningstjänst.
26. Hur upplever du räddningsverkets styrning.
27. Hur påverkas kommunen av räddningsverkets styrning.

Kommunen

28. Vad vill kommunen uppnå med räddningstjänsten. Vems behov tillgodoses.
29. Stämmer inriktningen med kommuninvånarnas behov.
30. Hålls inriktningen levande, dvs diskuteras händelser och resultat utifrån inriktningen eller är det en pappersprodukt som ställs i bokhyllan.
31. Vem/vilka är bärare/företrädare för kommunens inriktning med räddningstjänsten.
32. På vilket sätt styr kommunen räddningstjänsten (de viktigaste kunderna, tydliga realistiska krav, uthållig och konsistent styrning över tiden, uppföljning av viktiga mål).
33. Vilket resultat åstadkommer räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
34. Tycker du att kommunen har fått ut vad dom kan av räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
35. Ser kommunen alla möjligheter att utnyttja räddningstjänsten.
36. Hur tar kommunen initiativ i inriktning och utvecklingsfrågor.
37. Hur engagerade upplever du att politikerna är i styrningen av räddningstjänsten.
38. Hur skiljer sig kommunens styrning av räddningstjänsten från andra förvaltningar.
39. Vad är lätt när det gäller styrning och uppföljning av räddningstjänsten?
40. Vad är svårt när det gäller styrning och uppföljning av räddningstjänsten. (Att forma uppdrag, att ange mål, att ormulera nyttoområden, att föra samtalet.
41. Hur/vad styr räddningstjänstplanen, egenskaper hos räddningstjänsten, samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
42. Vilka organisationer tror du räddningstjänsten känner störst samhörighet med.
43. Vilka personer, grupper eller organisationer anser du har haft störst positiv resp negativ påverkan på räddningstjänstens utveckling de senaste åren.
44. Vilka händelser anser du har haft störst positiv resp negativ påverkan på räddningstjänstens utveckling de senaste åren. (Händelse-påverkan-positiv/negativ.)
45. I vilka organisationer talar man om räddningstjänstens utveckling.
46. Hur har riskanalysen påverkat översiktsplanen.
47. Hur integrerade är räddningstjänsten i kommunen.
48. Vilka hot ser du i räddningstjänstens framtid.
49. Vilka möjligheter ser du i räddningstjänstens framtid.
50. På vilket sätt påverkar kommunförbundet kommunens styrning av räddningstjänsten.
51. Vilka mål uppnår räddningstjänsten lättare genom samverkan med andra räddningstjänster.
52. Vilka mål uppnår räddningstjänsten lättare genom samverkan med andra förvaltningar inom kommunerna.
53. Har räddningschefen tillräckligt bra förutsättningar för att leda räddningstjänsten.

10.3 Intervju av räddningschef

Riksdag och regering

1. På vilket sätt styr riksdag/regering
2. Vad tror du riksdag och regering vill uppnå i fråga om kommunal räddningstjänst.
3. Hur upplever du riksdagens/regeringens styrning.
4. Hur påverkas kommunen av riksdagens och regeringens styrning.

Räddningsverket

5. På vilket sätt styr räddningsverket.
6. Vad tror du räddningsverket vill uppnå i fråga om kommunal räddningstjänst.
7. Hur upplever du räddningsverkets styrning.
8. Hur påverkas kommunen av räddningsverkets styrning.

Kommunen

9. Vad vill kommunen uppnå med räddningstjänsten. Vems behov tillgodoses.
10. Stämmer inriktningen med kommuninvånarnas behov.
11. Hålls inriktningen levande, dvs diskuteras händelser och resultat utifrån inriktningen.
12. Vem/vilka är bärare/företrädare för kommunens inriktning med räddningstjänsten.
13. På vilket sätt styr kommunen räddningstjänsten (de viktigaste kunderna, tydliga realistiska krav, uthållig och konsistent styrning över tiden, uppföljning av viktiga mål).
14. Har kommunen initiativet i fråga om inriktning och utvecklingsfrågor av räddningstjänsten.
15. Uttrycker kommunen tydliga, realistiska och konsistenta krav på räddningskåren.
16. Är kommunen uthållig och konsekvent över tiden i sina beslut.
17. Hur arbetar kommunledningen för att utveckla räddningstjänsten Är kommunens synpunkter värdefulla för utveckling av verksamheten.
18. Är kommunens agerande enhetligt och konsistent så att räddningschefen får en plattform för att utveckla verksamheten.
19. Hur upplever Du kommunledningens styrning.
20. Hur påverkas Du av kommunledningens styrning.
21. Vilket resultat åstadkommer räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
22. Tycker du att kommunen har fått ut vad dom kan av räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
23. Ser kommunen alla möjligheter att utnyttja räddningstjänsten.
24. Vilka normer finns i relationen med kommunen. Rätt/fel, viktigt/oviktigt, belönas/bestraffas.
25. Hur engagerade upplever du att politikerna är i styrningen av räddningstjänsten.
26. Hur skiljer sig kommunens styrning av räddningstjänsten från andra förvaltningar.
27. Vad är svårt i samtal med kommunledning om styrning och uppföljning. Att forma uppdrag, att ange mål, att formulera nyttoområden, att föra samtalet.
28. Hur har riskanalysen påverkat översiktsplanen.
29. Hur integrerade är räddningstjänsten i kommunen.
30. På vilket sätt påverkar kommunförbundet räddningstjänsten.

Räddningstjänsten

31. Vad vill du uppnå med räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
32. På vilket sätt styr du räddningstjänsten (de viktigaste kunderna, tydliga realistiska krav, uthållig och konsistent styrning över tiden, uppföljning av viktiga mål).
33. Har du formulerat några mål för räddningstjänsten, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
34. Vilka resultat rapporterar du till kommunen, vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet och produktivitet.
35. Hålls inriktningen levande, d v s diskuteras händelser och resultat utifrån inriktningen.
36. Utifrån vilka kriterier utvärderar du räddningstjänsten.
37. Vad är svårt i styrning och uppföljning av räddningstjänsten. Att forma uppdrag, att ange mål, att formulera nyttoområden, att föra samtalet.
38. Vilka normer finns inom räddningskåren. Rätt/fel, viktigt/oviktigt, belönas/bestraffas.
39. Hur har riskanalysen påverkat kommunens styrning.
40. Vad/hur styr räddningstjänstplanen. Egenskaper hos räddningstjänsten, samhällsnytta, kundnytta, effektivitet, produktivitet.
41. Hur upplever du räddningstjänstplanens styrning.
42. Om inte räddningstjänstplanen fanns hur skulle du då driva verksamheten.
43. Lever ni upp till räddningstjänstplanens innehåll (är det en max eller minplan).
44. Tycker du att du får ut vad du vill av räddningstjänsten.
45. Vilka organisationer känner räddningstjänsten störst samhörighet med.
46. I vilka organisationer talar man om räddningstjänstens utveckling.
47. Vilka mål uppnår ni lättare genom samverkan med andra räddningstjänster.
48. Vilka mål uppnår ni lättare genom samverkan med andra förvaltningar inom kommunerna.
49. På vilket sätt lär sig räddningstjänsten.
50. Vilka hot ser du i räddningstjänstens framtid.
51. Vilka möjligheter ser du i räddningstjänstens framtid.
52. Vad tycker du är det bästa/sämsta med räddningskåren.
53. Hur arbetar du för att öka medarbetarnas engagemang.
54. Hur gör du för att utveckla räddningstjänsten.
55. Har du rätt kompetens för att leda räddningstjänsten.
56. Har du rätt förutsättningar för att leda räddningstjänsten.

10.4 Intervju av räddningstjänstens personal

Kommunen

1. Vad vill kommunen uppnå med räddningstjänsten? Vilka inriktning, mål mm har kommunen angett? Vad är viktigt att räddningstjänsten åstadkommer? Vilka är kommunens krav på räddningstjänsten.
2. Hur upplever du kommunens styrning?
3. Hur påverkas du av kommunens styrning?
   Hur påverkar kommunens styrningen dig i arbetet?
4. Hur engagerade upplever du att kommunen är i styrningen av räddningstjänsten?
   Vad får Dig att tycka så?
5. Arbetar kommunen för att utveckla räddningstjänsten och i så fall på vilket sätt?
6. Vem/vilka är bärare/företrädare för kommunens inriktning med räddningstjänsten.
7. Hur mycket och på vilket sätt samarbetar du i ditt arbete med andra förvaltningar i kommunen?
8. Hur mycket och på vilket sätt samarbetar du i ditt arbete med andra räddningskårer?

Räddningstjänstens ledning

9. Vad vill ledningen uppnå med räddningstjänsten? Räddningstjänstens inriktning, uppgift eller mål m m.
10. Vem/Vilka har initiativet i fråga om inriktning och utvecklingsfrågor av räddningstjänsten.
11. Har ledningen formulerat några mål för räddningstjänsten? Vilka är dessa?
12. Uttrycker ledningen tydliga och realistiska och krav på räddningskåren.
13. Är ledningen uthållig och konsekvent över tiden i sina beslut så att räddningskåren utvecklas i en tydlig riktning..
14. Upplever du att inriktningen hålls levande, dvs diskuteras händelser och resultat utifrån inriktningen. Gör ledningen uppföljning, utvärdering och årsredovisning på ett sådant sätt att det stöder räddningstjänstens inriktning och mål? Följer ledningen upp målen? Vet du om målen har nåtts?
15. Vilket resultat åstadkommer räddningstjänsten. Vad gäller samhällsnytta, kundnytta, effektivitet, produktivitet.
16. Tycker du att ledningen får ut vad som är möjligt av organisationen. Varför/Varför inte. Arbetar du effektivt mot ett tydligt mål. Samarbetar du effektivt med dina arbetskamrater så att ni gemensamt når ett tydligt mål. Kan ni se resultatet av ert gemensamma arbete.
17. Hur upplever du räddningstjänstplanens styrning. Vad och hur styr den. Vad fokuseras i räddningstjänstplanen. Hur påverkar det dig i ditt arbete.
18. Hur arbetar ledningen för att utveckla räddningstjänsten.
19. Hur arbetar ledningen för att öka medarbetarnas engagemang.
20. Vilka organisationer känner du störst samhörighet med.
21. I vilka organisationer talar man om räddningstjänstens utveckling.

22. Vilka hot ser du i räddningstjänstens framtid.
23. Vilka möjligheter ser du i räddningstjänstens framtid.
24. Har din chef kommunicerat och diskuterat räddningskårens inriktning med dig så att du förstår den.
25. Uppfattar du att de flesta av dina arbetskamrater i din grupp ställer upp på inriktningen.
26. Tycker du att inriktningen överensstämmer med vad räddningskåren ska syssla med.
27. Vill du vara med och förverkliga en sådan inriktning.
28. Får du vara med och förverkliga inriktningen.
29. Hur samarbetar du med kunderna, kommuninvånarna, företagen, organisationerna. Hur väl känner du deras behov.
30. Hur påverkar du räddningstjänsten så att den utvecklas enligt inriktningen.
31. Finns det någon klar bärare/företrädare inom räddningstjänsten för inriktningen.
32. Upplever du att system och rutiner är ändamålsenliga med tanke på inriktningen, dvs mäter det som är väsentligt att mäta och stimulerar till ett beteende som stöder inriktningen.
33. Skulle du vilja ha mer information om inriktning och mål.
34. Upplever du att räddningstjänsten har förmåga att förverkliga sina mål.
35. Vet du vilka satsningsområden ledningen har beslutat för det närmaste året.
36. Tycker du att satsningsområdena är i överensstämmelse med inriktningen. Bidrar till att når räddningskårens mål.
37. Vilka normer finns inom räddningskåren. Vad betraktas som rätt/fel, viktigt/oviktigt, belönas/bestraffas, tillåtet/otillåtet. Vad sitter i väggarna.
38. Vad tycker du är det bästa med räddningstjänsten.
39. Vad tycker du är det sämsta med räddningstjänsten.

11 Frågeformulär om byggplaneringsprocessen

Initiering

1. Varför, hur, av vem och när initierades projektet?

Ramar, restriktioner och styrning

2. Hur och på vilka grunder utvecklades (initialt) ekonomiska ramar och andra restriktioner?
3. Hur skedde styrningen av projektet från huvudmannen/kommunen?

Placering

4. Hur kom det sig att den hamnade där den hamnade?
5. Fanns flera alternativ?

Program, underlag för dimensionering och utformning

6. Hur av vem och på vilka grunder utvecklades (initialt) underlag för dimensionering och utformning?
7. Vad styrde dimensionering och programmering?
8. Vilka framtidsperspektiv fanns för räddningstjänsten när programmet utarbetades och i så fall hur påverkade det program och utformning?

Projektorganisation

9. När, av vem och hur utvecklades projektorganisationen för genomförande av planering, projektering och byggande av stationen.
10. Hur kom organisationen att se ut?
11. Vilken var rollfördelningen?
12. Hur arbetade Ni inom räddningstjänsten med underlag för program respektive medverkan under projekteringen?

Processen – kort genomgång av planerings- och byggprocessen

13. ”Hur gick det till?”
14. Hur såg tidplanen ut – i grova drag?
15. Fanns tillräckligt med tid för inledande analyser, dimensionering och programmering?
16. När förelåg den första skissen?
17. Hur fungerade styrningen?
18. Skedde några större förändringar under processen? I så fall i vilka avseenden, när och med vilka konsekvenser?
19. Hur väl stämde det ritade projektet med programmet?

Uppföljning

20. Har någon samlad uppföljning eller utvärdering av projektet och/eller resultatet den nya brandstationen gjorts?
21. Har ombyggnader skett? I så fall varför, i vilka avseenden, när och med vilka konsekvenser?
22. Vad skulle ni gjort annorlunda utifrån dagens kunskap, inriktning av verksamheten, restriktioner och framtidsperspektiv?

Summering

23. Vad fungerade bra respektive dåligt?

Några "basuppgifter"

24. Dimensionerande basuppgifter. För en kommun eller flera? Storlek på räddningsstyrka, antal fordon o d. Enda stationen inom kommunen?
25. Innehåller stationen lokaler för annat än räddningstjänst? (Gällde samma förutsättningar även initialt i planeringen?)
26. När togs den nya brandstationen i drift?
27. När påbörjades planeringen?
28. Hur stor är stationen? Uttryckt i kvm bruttoarea.
29. Vad kostade den ? Vad omfattar den angivna kostnaden?

RÄDDNINGSVERKET
BIBLIOTEKET

19824

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
054-13 50 00, telefax 054-13 56 0
ummer P21-341/00. Telefax 054-13
ISBN 91-7253-062-6

Räddningsverkets bibliotek
Karlstad
26152005617

RIB 19824
RÄDDNINGS VERKET
Ps.04*a
Styrning av...