

Deltidsanställda brandmän, kartläggning av
orsaker till rekryteringsproblem och förslag till
fortsatt arbete m.m.

Regeringsuppdrag

1	Sammanfattning och förslag	4
1.1	Sammanfattning	4
1.2	Bedömningar och förslag	17
2	Bakgrund	21
2.1	Uppdraget	21
2.2	Utredningsarbetet	21
2.3	Tidigare rapport	23
3	Utgångspunkter för uppdraget	25
3.1	Räddningskår och räddningsstyrka	25
3.2	Begreppen deltidsanställda brandmän och brandförmän	27
3.3	Räddningsverkets lägesredovisning	28
3.4	Demografiska aspekter	31
3.5	Utvärderingar av försöksutbildningar	37
4	Rekryteringsproblem	39
4.1	Rekrytering generellt	39
4.2	Rekrytering av deltidsanställd brandpersonal	40
5	Rekryteringsinsatser	45
5.1	Undersökning	45
5.2	Diskussion om rekryteringsinsatser	48
6	Arbetsmiljö	49
6.1	Inverkan av föreskrifter om arbetsmiljö vid rekrytering	49
6.2	Begreppet räddningsledare i räddningstjänstlagen och arbetsmiljölagen	53
6.3	Diskussion om rökdykning	56
6.4	Arbetskravsanalyser för brandpersonal	60
6.5	Användningsområde för arbetskravsanalyser	61
7	Försäkringsfrågor	62
7.1	Allmänt	62
7.2	Arbetslöshetsförsäkringen	62
7.3	Diskussion	64
7.4	Sjukförsäkringen	65
7.5	Diskussion	68
8	Huvudarbetsgivare	69
8.1	Allmänt	69

8.2	Huvudarbetsgivare för deltidsanställda.....	70
8.3	Lokal arbetsmarknad.....	71
8.4	Synpunkter från huvudarbetsgivare	71
8.5	Huvudarbetsgivare – kommunal räddningstjänst.....	72
9	Utbildning	74
9.1	Nuvarande utbildning.....	74
9.2	Ny utbildning för deltidsanställda.....	75
9.3	Diskussion - reformerad utbildning	77
9.4	Körkortsprövet	77
9.5	Utbildning - sammanfattande slutsatser.....	78
10	Organisationsformer	79
10.1	Alternativa organisationsformer	79
10.2	Frivilligverksamhet inom räddningstjänstområdet	81
Bilaga 1	Projekt i två kommuner	84
	Brandmän i vården - ett projekt inom den kommunala räddningstjänsten....	84
	Utredning om räddningsstyrkan i Mariefred	88
Bilaga 2	Exempel - åldersstruktur	90
Bilaga 3	Rekryteringsunderlag	91
Bilaga 4	Referenser	92

1 Sammanfattning och förslag

1.1 Sammanfattning

Uppdrag m.m. (sid. 21-25)

Regeringen uppdrog den 28 juni 2001 åt Räddningsverket att i samverkan med Svenska kommunförbundet, kommuner och Brandmännens Riksförbund redovisa förhållanden för deltidsanställda brandmän vad avser rekrytering, ersättning, utbildning och arbetsvillkor. Uppdraget innefattade att göra en bedömning av framtida behov av deltidsanställda brandmän och redovisa en analys av framtida rekryteringsproblem samt att lämna förslag till förändringar för att underlätta rekryteringen. Uppdraget redovisades den 1 november 2001.

Mot bakgrund av de förslag som lämnades i denna redovisning beslutade regeringen den 27 juni 2002 att uppdra åt Räddningsverket att vidareutveckla rapporten och därvid analysera orsakerna till rekryteringsproblemen och föreslå långsiktiga lösningar. Räddningsverket kan också, enligt uppdraget, i den mån det uppfattas som lämpligt, föreslå alternativ till nuvarande system. Utgångspunkten skall vara att säkra en god personalrekrytering för den kommunala räddningstjänsten i hela Sverige. Förslag skall beträffande arbetsmiljöfrågor lämnas efter samråd med Arbetsmiljöverket och försäkringsfrågor efter samråd med Riksförsäkringsverket respektive Arbetsmarknadsverket. Under arbetet skall fortlöpande kontakter ske med Svenska Kommunförbundet, Glesbygdsverket och övriga berörda myndigheter och organisationer. Ekonomiska konsekvenser och förslag till finansiering av förslag som lämnas skall redovisas.

Arbetsmarknadens parter har i en central protokollsanteckning uppmärksammat problemen med att rekrytera personal. Man har därvid överenskommit om ”Att i god tid före nästa avtalsrörelse ska parterna gemensamt göra en analys av förutsättningarna att rekrytera och behålla personal till deltidskårerna. Rapporten skall bl.a. belysa om nuvarande löne- och anställningsvillkor behöver förändras.”

I underlaget till denna rapport ingår bl.a. intervjuer med 33 organisationer för kommunal räddningstjänst. Intervjuer har genomförts med 33 räddningschefer med ansvar för 61 kommuner med 132 orter med brandpersonal organiserade på deltid. 24 deltidsbrandmän och 13 förtroendevalda har intervjuats och för att särskilt belysa frågan om kvinnliga brandmän har 4 kvinnliga brandmän intervjuats. Vi har också deltagit i två kommunbesök som genomförts av arbetsmarknadens parter samt deltagit och fått stort utrymme för frågan vid Glesbygdsklubbens årliga konferens. Glesbygdsklubben är en sammanslutning av kommuner med i huvudsak deltidsanställd personal inom räddningstjänsten. Sammanträffanden har genomförts med representanter för Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknads-

verket och Riksförsäkringsverket vilka också granskat utkast till rapport i respektive avsnitt. Glesbygdsverket har medverkat med expertkunskap vid utformandet av avsnittet om demografiska aspekter och slutligen har kontinuerliga avstämningar skett med arbetsmarknadens parter på området.

Sannolikt kan det beträffande rekrytering av deltidsanställd personal finnas problem och lokala avvikelser mot den bild av läget som redovisas i denna rapport. Sammantaget är dock bedömningen mot bakgrund av dels de erfarenheter som intervjuarna har, dels de djupintervjuer som genomförts att läget och de problem som finns, på ett rimligt och någorlunda heltäckande sätt kunnat beskrivas.

Räddningsverket har uppfattat att detta uppdrag omfattar att, så långt det är möjligt, lämna svar på frågan om det system vi till huvuddelen har i landet för att upprätthålla en operativ räddningstjänst som svarar mot medborgarnas krav på säkerhet och trygghet i detta avseende är hållbart på lite längre sikt eller om andra lösningar helt eller delvis bör prövas.

Historik m.m. (sid. 80)

Brandstadgan från 1874 reglerade skyldigheter för i huvudsak rikets städer att hålla ett brandväsende. Motsvarande skyldigheter för landskommuner kom först i samband med brandlagsstiftningar 1944 respektive 1962. I landskommunerna var alltså brandväsendet fram till andra världskrigets slut uppbyggt på frivillighet. I Sverige fanns vid andra världskrigets slut ungefär 500 frivilliga brandkårer. Genom de brandlagar som beslutades av riksdagen blev brandförsvaret en kommunal angelägenhet och de flesta av de frivilliga kårerna upphörde och omvandlades till kommunala brandkårer. I större tätorter organiserades brandkårer med personal anställd på heltid. För att i mindre och medelstora tätorter till rimliga kostnader kunna hålla ett brandförsvar som tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet skapades systemet med brandkårer organiserade med personal på deltid. Det är inte en deltidsanställning i vad som normalt avses med deltidsanställning. Den deltidsanställda brandmannen upprätthåller efter grundutbildning vid sidan av ett ordinarie arbete hos en huvudarbetsgivare beredskap som brandman under vanligtvis var tredje eller fjärde vecka året om. Den tid som åtgår för övning och för utryckningstjänst vid räddningsinsatser är närmast försumbar i jämförelse med den tid som den enskilde brandmannen upprätthåller beredskap.

Utgångspunkter (sid. 25-39)

Enligt Räddningstjänstlagen (1986:1102), RåL, skall det i varje kommun finnas en räddningskår som svarar för de räddningsinsatser som kommunen har skyldighet att svara för. Räddningskåren skall bestå av en räddningschef, en eller flera räddningsstyrkor och det kan även ingå räddningsvårn, med personal uttagen med tjänsteplikt. För varje räddningsinsats skall det finnas en räddningsledare som enligt bestämmelserna i RåL har stora befogenheter, t.ex. att göra ingrepp i annans rätt och besluta om tjänsteplikt.

För varje kommun skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen räddningstjänstplan som beskriver kommunens organisation för räddningstjänst m.m. För grundutbildningen av personal för den kommunala räddningstjänsten svarar enligt särskilt uppdrag Räddningsverket. Utbildningen är reglerad i räddningstjänstförordningen (1986:1107), RäF.

De kommunala räddningstjänstplanerna och den regleringen av utbildningen i RäF har bidragit till att räddningstjänstlagstiftningen kommit att uppfattas som detaljreglerande för kommunerna. En särskild utredare med uppgift att bl.a. föreslå hur lagstiftningen kan moderniseras och hur detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten kan minskas har till regeringen lämnat betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10). I betänkandet, som för närvarande bereds, föreslås att nationella mål skall införas för räddningstjänsten. Målen skall, enligt förslaget, på lokal nivå omsättas i prestations- och verksamhetsmål som skall komma till uttryck i kommunala handlingsprogram för såväl den förebyggande verksamheten som räddningstjänstverksamheten. Beträffande utbildning föreslår utredaren att det inte skall ställas upp några specifika behörighetskrav för de som skall kunna anställas i en kommun för uppgifter inom räddningstjänstområdet. Kommunen skall se till att det finns en organisation med personal som har sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en rimlig säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden. Undantag skall dock göras för den personal som mest uttalat har att svara för myndighetsutövning, t.ex. personal som skall leda räddningsinsatser. Om utredarens förslag godtas utmönstras begrepp som räddningskår och räddningsstyrka och detsamma gäller reglerna om utbildning i RäF. Räddningsverket föreslås dock få bemyndigande att utfärda föreskrifter om bl.a. kompetens för den som skall leda en räddningsinsats. Begreppen hel- och deltidsanställda brandmän utmönstras också och därmed försvinner begreppet deltidsanställda brandmän i lagstiftningen. Ett begrepp som inte ger en helt korrekt bild av innehållet i uppgiften.

Handlingsprogrammen skall återspegla ett politiskt mål från kommunens sida att bedriva en effektiv verksamhet. Arbetet med att ta fram handlingsprogram för räddningstjänstverksamheten innebär en prövning av verksamheten. Den kommunala räddningstjänstverksamheten har utvecklats under de senaste årtiondena. Förändrad infrastruktur, andra och ökade risker har, förutom med förebyggande åtgärder, mötts med utveckling inom områdena teknik och taktik samt med förbättrad utbildning. Den dimensionering som generellt har valts för den operativa räddningstjänsten måste bedömas vara förhållandevis väl anpassad. Behovet av personal på deltid för verksamheten torde rimligen hållas sig på ungefärligt konstant nivå under den tid som kan överblickas. De handlingsprogram som kommunen skall upprätta för räddningstjänstverksamheten skall återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och den organisation eller de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. I detta bör ingå att i handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten visa hur kommunens rekryteringsarbete ordnas. Bl.a. bör framgå vilka insatser som skall vidtas för att öka antalet kvinnor och representanter för minoritetsgrupper i verksamheten.

Räddningsverket redovisar årligen en lägesredovisning över verksamhetsuppgifter från den kommunala räddningstjänsten. Av den framgår att vid årsskiftet 2001/02 fanns i landet 229 kommunala organisationer för räddningstjänst och vid 216 av dessa fanns 665 räddningsstyrkor med personal organiserad på deltid. 11 770 av totalt 18 721 brandmän och befäl var anställda på deltid. Av de 216 som har räddningsstyrkor med personal på deltid har 67 redovisat att rekryteringsproblemen är så stora att man har problem med att upprätthålla beredskap och 85 har redovisat att de har rekryteringsproblem men inte i den omfattningen att beredskapen inte kunnat hållas. Detta innebär att vid 70 % av organisationerna finns det rekryteringsproblem. Då det finns 229 organisationer för kommunal räddningstjänst och vid dessa är cirka 665 styrkor organiserade med enbart deltidsanställd personal, blir uppgifterna om rekryteringsproblem något oprecisa då frågan är ställd på organisationsnivå.

Den avgjort största orsaken till rekryteringsproblemen är de demografiska förutsättningarna. Den analys som genomförts visar att med några få undantag minskar befolkningen och därmed rekryteringsbasen, för de brandstationer som har räddningsstyrkor organiserade på deltid. Totalt i landet har drygt tre miljoner av befolkningen som närmaste brandstation, en station där räddningsstyrkan utgörs av personal anställd på deltid. Andelen brandstationer med starkt tillbakagående befolkningsunderlag är högt i de flesta norrlandslänen men utvecklingen är densamma i flera län i södra Sverige, t.ex. Örebro, Värmlands och Kalmar län. Befolkningsutvecklingen i områden som betjänas av stationer med personal anställd på deltid bekräftas också av andra undersökningar, och undersökningar som genomförts på kommunnivå visar att befolkningsminskningen kommer att fortsätta i de flesta av de redan idag utsatta kommunerna. Åldersstrukturen i de områden som betjänas av brandstationer med personal anställd på deltid visar också generellt att andelen äldre är fler i dessa områden och att detta förstärks av en selektiv utflyttning av framförallt ungdomar.

Med anspänningstid avses inom räddningstjänsten tiden från larm till dess att första fordon lämnar brandstationen. För en räddningsstyrka organiserad på deltid är den tiden normalt 5 minuter. Om man förändrar anspänningstiden från 5 till 10 minuter visar det sig att för flertalet län ökar rekryteringsunderlaget med mellan 30 till 40 %, och i ett par fall med över 80 %. Detta kan tala för att det på flera platser, för att underlätta rekryteringen finns skäl att pröva alternativa organisationsformer t.ex. olika anspänningstider inom en räddningsstyrka.

Räddningsverket genomförde under 2001 försöksutbildning för deltidsanställda brandmän enligt en ny modell med inslag av distansutbildning varvat med utbildning vid Räddningsverkets skolor. Utvärderingarna från försöksutbildningen är allmänt positiv. Särskilt framhålls stort engagemang från elever och de kommuner som deltog under distansperioderna. Ökat innehåll av förebyggande frågor och den flexibla uppläggningsupplevdes positiv. Det sistnämnda särskilt i den meningen att den ger bättre möjlig-

heter och förutsättningar för huvudarbetsgivare att planera verksamheten. Utvärderingarna visade också att det är möjligt att genomföra utbildningarna utan att momentet rökdykning ingår och att utbildningen då kan kortas med ungefär en vecka. Önskemål om utbildning utan att momentet rökdykning ingår har framförts från flera håll.

Rekryteringsproblem (sid. 39-45)

Rekrytering av arbetskraft är inget specifikt problem för den kommunala räddningstjänsten. Flertalet sektorer i samhället har idag dessa problem och detta gäller särskilt i glesbygd. Att rekrytera personal på deltid till den kommunala räddningstjänsten är förenat med särskilda problem. Dels inkräktar uppgiften som deltidsanställd brandman på fritiden som idag värderas allt högre av flera, dels skall den sökande uppfylla krav beträffande hälsa och fysisk arbetsförmåga och dessutom skall bostad och arbetsplats ligga inom rimligt avstånd från brandstationen. Vidare är det en fördel om den sökande har behörighet att framföra tunga fordon, s.k. C-körkort.

I den undersökning som genomförts har ca 20 % av de räddningsstyrkor i landet som har personal organiserad på deltid undersökts. Sammantaget redovisas att man upplever problem med att rekrytera deltidsbrandmän vid 37 % av de styrkor som ingått i undersökningen. Vid 57 % uppvisas inga rekryteringsproblem medan det vid 6 % uppgavs att det periodvis kunde finnas rekryteringsproblem. Detta ger en mer nyanserad bild än vad som framgår av Räddningsverkets lägesredovisning. Bedömningen är att denna bild också är mer rättvisande. Undersökningen visar att för den vanligast förekommande styrkan om en brandförman deltid (BfD) och fyra deltidsanställda brandmän (BmD) uppstår problem med rekrytering av brandmän i tätorter med färre än ca 2200 invånare. För styrkor eller enheter som består av två personer t.ex. 1 BfD och 1 BmD eller 2 BmD som leds av befäl från annan ort, är dessa bemanningar möjliga på de flesta orter oavsett befolkningsunderlag. Detta förklaras av ett stort ideellt engagemang för att behålla service i form av räddningstjänst på orten. Vid övergången till en styrka eller enhet som består av tre personer uppstår problem vid orter med färre än 1000-1100 invånare. Samstämmighet råder mellan räddningschefer och brandpersonal om att de största svårigheterna vid rekrytering av deltidsanställd brandpersonal är i första hand att det är för få som bor och arbetar inom tätorten och i andra hand de fysiska kraven som ställs.

Rekryteringsinsatser (sid. 45-49)

Den vanligast förekommande metoden att rekrytera är annonsering. Samtidigt med annonsering sker, genom det engagemang som finns hos personalen, kontakter med arbetskamrater och bekanta som uppmanas att söka anställning. Andra rekryteringsåtgärder som använts är rekryteringsåtgärder riktade direkt mot ett företag, information, riktad information och särskilda åtgärder för att rekrytera kvinnor eller minoritetsgrupper. Annonsering i dagspressen har i några fall givit tillräckligt resultat men i allmänhet har annonsering givit få svar. Förklaringen kan vara dålig

kunskap om vad uppgiften innebär, men också att annonseringen ofta har haft en utformning som innehåller mycket om krav på den som söker och mindre om vad som erbjuds i positiv mening. Bristande information till huvudarbetsgivare och potentiella sådana är generellt sett eftersatt och en orsak till kritik som ibland kommer till uttryck. På vissa håll där sådan förekommit har den givit bra resultat och bidragit till att underlätta rekrytering. Projekt som tar sikte på framtiden förekommer på flera platser, exempelvis genom att integrera räddningstjänstutbildning i gymnasiets omvårdnadsprogram.

Påfallande få har använt sig av den rekryteringsbroschyr som Räddningsverket, Svenska Kommunförbundet och Brandmännens Riksförbund tagit fram. De särskilda rekryteringsinsatser som riktats mot kvinnor har generellt sett varit mycket allmänt hållna och i de fall t.ex. så kallade ”prova på dagar” har genomförts verkar de inte ha följts upp särskilt väl. 1 % av de deltidsanställda brandmännen är kvinnor. Det finns med andra ord en stor rekryteringspotential som inte är utnyttjad och det är en lång väg att vandra innan de politiska målsättningarna på området är nådda. Arbetet med att öka inslaget av etniska minoritetsgrupper har heller inte varit särskilt framgångsrikt. Det förklaras till en del med att det uppges att inslaget från andra länder eller kulturer inte är särskilt stort på flertalet av de orter som ingått i undersökningen.

Ett sammanfattande resultat från undersökningen är att metoderna för att rekrytera behöver få mer uppmärksamhet än det hittills fått. Rekryteringsmetoderna måste anpassas till förändrade värderingar och förhållanden, och traditionella metoder bör överges till förmån för mer selektiva och kraftfulla åtgärder. Inte minst måste ansträngningarna med att förändra värderingar och attityder och på ett positivt sätt öppna för fler kvinnor inom räddningstjänsten fortsätta.

Arbetsmiljöfrågor m.m. (sid. 49-61)

I tidigare rapport konstateras att föreskrifterna om rök- och kemdykning torde vara det enskilda dokument som vid sidan om räddningstjänstlagstiftningen haft störst påverkan på hur den kommunala räddningstjänsten kommit att organiseras. Föreskrifterna reglerar utöver krav på den enskilde brandmannens fysiska status också bl.a. den organisation som skall finnas på skadeplatsen. Synpunkter har också i tidigare rapport och i andra sammanhang framförts om att föreskrifterna borde kompletteras eller ändras då de exempelvis verkar hämmande för mindre organisatoriska enheter inom den kommunala räddningstjänsten och begränsar urvalet av de som är möjliga att rekrytera. I denna rapport förs därför ett resonemang bl.a. om den sammanblandning som ibland sker vid tillämpning av lagstiftningarna inom områdena arbetsmiljö och räddningstjänst där tonvikten lagts på arbetsmiljöfrågorna.

Grundinställningen när det gäller arbetsmiljölagstiftningen är att ett arbete skall kunna påbörjas utan att en läkarundersökning skall behöva föregå

anställningen. För några få arbetsuppgifter har dock riskerna bedömts vara av den arten att de måste mötas med särskilda krav för att så långt det är möjligt trygga en rimligt säker arbetsmiljö. En av dessa uppgifter är rök- och kemdykning inom den kommunala räddningstjänsten och därför har Arbetsmiljöverket utfärdat särskilda föreskrifter som reglerar hälsokrav, övning och utbildning och organisation vid utförande av arbetsuppgifterna.

Räddningstjänstlagen ställer inget explicit krav på att rökdykning skall vara en uppgift för den kommunala räddningstjänsten. Det är riskerna inom respektive kommun som skall avgöra och det kan konstateras att för den stora merparten av landets räddningsstyrkor är rökdykning en uppgift och då skall Arbetsmiljöverkets föreskrifter tillämpas. Enligt Arbetsmiljöverket har det heller inte framkommit något som ger anledning att omarbete föreskrifterna. Om rökdykning är en uppgift som inte ingår i arbetsuppgifterna är det kommunen själv som väljer vilka krav som skall gälla beträffande personalens hälsa och fysiska arbetsförmåga.

Räddningstjänstlagen och arbetsmiljölagen är exempel på lagstiftningar som tillämpas parallellt. En arbetsledare enligt arbetsmiljölagen skall ha tillräckliga kunskaper som bl.a. innebär att risker i arbetet förebyggs och att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete är tillämpliga. En arbetsledare enligt arbetsmiljölagsstiftningens definition behöver inte vara synonym med ett befäl enligt räddningstjänstlagstiftningen. En arbetsledare kan verka under en räddningsledares ledning, under förutsättning att de nödvändiga förutsättningar som anges i arbetsmiljölagsstiftningen föreligger.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter reglerar således inte hur en kommun skall organisera sin räddningstjänstverksamhet, d.v.s. hur mycket personal som skall finnas och var den skall utgå ifrån. Inte heller är Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning alltid tillämpliga när andningsskydd används som personlig skyddsutrustning.

Vid diskussioner om brandmannens arbetsuppgifter hamnar ofta rökdykning i fokus. Ett av flera skäl till detta är troligen att det är den uppgift som i media ofta förknippas med brandmannen. Rökdykning inte är en särskilt vanligt förekommande uppgift vid räddningsstyrkor organiserade på deltid. I Sverige har antalet rökdykningsinsatser där livräddning ingått, under den sista treårsperioden varit ca 20 per år. Det bekräftas också av den undersökning som genomförts som redovisar att mycket få insatser av det slaget genomförts under de sista 5-10 åren. Rökdykning för egendomsskydd är mera vanligt och vanligt förekommande är att utrustning för rökdykning används som personlig skyddsutrustning. Invändig släckning är, framgår det av undersökningen, betraktad som en viktig släckmetod i svensk kommunal räddningstjänst och inte minst i grundutbildningen hamnar ett stort fokus på rökdykning som utgör ett stort moment i utbildningen.

Av statistik framgår att styrkor med deltidsanställd personal årligen genomför ca 3000 räddningsinsatser vid brand i byggnad. Samma antal insatser

genomförs vid brand ej i byggnad och styrkorna ingriper också med räddningsinsatser vid ungefär lika stort antal, d.v.s. 3000, trafikolyckor. Vid de 3000 insatserna vid brand i byggnad genomförs rökdykarinsats vid ca 800 insatser. För den enskilde brandmannen kan det alltså gå flera år mellan två på varandra följande rökdykarinsatser. Det bekräftas också av undersökningen att mycket övningstid med nödvändighet måste ägnas åt rökdykning. Vid några av de mindre räddningsstyrkor som ingått i undersökningen övervägs också att upphöra med arbetsuppgiften rökdykning.

Undersökningen visar också att 7 av de tillfrågade räddningscheferna upplevde att de fysiska kraven för rökdykning var det största hindret för rekrytering, medan 10 hade det som näst största hindret. Av de tillfrågade brandmännen ansåg 5 av 24 att det var det största hindret medan 3 rangordnade de fysiska kraven som det näst största hindret.

Räddningsverket driver för närvarande ett projekt om arbetskravsanalyser för brandpersonal. Projektet beräknas avslutas under år 2004. Projektet är avgränsat till fysiologisk arbetsförmåga och tar därmed inte hänsyn till andra kunskaper som kan vara nödvändiga och värdefulla för uppgifterna. Projektet har två syften, dels att ta fram anpassade testmetoder som den enskilda kommunen, med hänsyn till den egna riskbilden kan använda vid anställning av personal för räddningstjänstverksamheten, dels att ta fram underlag för den miniminivå som bör gälla för antagning till Räddningsverkets utbildningar. Ett resultat av projektet bör också bli att moment inom räddningstjänstverksamheten som ställer särskilt höga krav på fysisk arbetsförmåga kan pekats ut. Detta i sin tur bör påverka inom vilka områden det är särskilt viktigt att satsa på teknik- och metodutveckling.

Försäkringsfrågor (sid. 62-69)

De system som är aktuella är arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Båda dessa system är komplicerade och svår genomträngliga. Systemen har ändrats och kompletterats under åren och ett av syftena är att särbehandling så långt möjligt skall undvikas. Förslag om ändringar i dessa system måste ses från ett större perspektiv där hänsyn tas till samtliga grupper som kan komma att beröras av ändringar.

Systemen upplevs bland flera av de deltidsanställda brandmännen som orättvisa och detta är signaler som fortplantas inom gruppen. Det gör det angeläget att information på ett sakligt och korrekt sätt lämnas om tillämpningen av systemen, och detta sker bäst genom de ansvariga myndigheterna. Att systemen utgör rekryteringshinder har vi endast kunnat konstatera i enstaka fall. Däremot kan systemen om de upplevs som orättvisa på sikt bli ett rekryteringshinder eller bidra till att redan anställd personal lämnar tjänst som deltidsanställd brandman.

Arbetslöshetsförsäkringen betraktar tjänsten som deltidsanställd brandman som en bisyssla. Arbetslöshetsersättningen utbetalas veckovis och arbetstidsmättet som används är en vecka. Arbetsmarknadsverket har för

kategorin deltidsanställda brandmän angivit att inkomsten från schemalagd beredskap och övningstid skall fördelas jämt över veckorna. Utan detta undantag skulle ersättningen från beredskap och övning under en vecka överstiga den tillåtna gränsen, för närvarande 1920 kronor per vecka, och sysslan som deltidsanställd brandman skulle inte kunna anses utgöra en bisyssla i arbetslöshetsförsäkringens mening och då påverka ersättningsnivån från arbetslöshetskassan. Övrig tid t.ex. för uttryckningar och materiellvård anses inte ingå i bisysslan utan reducerar ersättningsnivån från arbetslöshetskassan.

Av förarbetena till lagstiftningen framgår att arbetslöshetsförsäkringen skall betraktas som ett omställningsstöd i avvaktan på att ett nytt heltidsarbete erhålls och att avsikten inte är att försäkringen skall användas som ett försörjningsinstrument för den enskilde. Reglerna medger dock att man med begränsade korta anställningsperioder som deltidsanställd brandman kan behålla rätten till arbetslöshetsersättning. Detta torde dock strida mot reglerna i lagen om anställningsskydd.

Tidigare har inte funnits någon övre beloppsgräns för bisyssla. Detta medförde att en del kunde ha inkomster av bisyssla som översteg vad andra arbetstagare tjänade vid heltidsarbete. Detta ansågs som orimligt och lagen ändrades. Enligt Arbetsmarknadsverket skulle undanröjande av konsekvenserna av nuvarande samordning mellan extraarbete och ersättning som följer av arbetslöshetsförsäkringen innebära en återgång till de regler som tidigare gällde. Restriktivitet med dispenser och undantag motiverar Arbetsmarknadsverket med att nuvarande lag inte ger utrymme för sådana tolkningar och att andra grupper på arbetsmarknaden då skulle kunna åberopa särskilda omständigheter och ställa krav på särbehandling.

Det finns ytterligare två aspekter av arbetslöshetsförsäkringen som kan ha betydelse vid rekrytering av deltidsanställd brandpersonal. Den ena är att, för att uppdraget som deltidsanställd brandman ska betraktas som bisyssla i arbetslöshetsförsäkringens mening måste det ha varat i minst 6 månader innan arbetslösheten inträder. Den andra är skyldigheten att söka arbete på annan plats. De första 100 dagarna av en arbetslöshetsperiod får den arbetsökande begränsa sig till att söka arbete inom sitt yrke och inom närområdet. Därefter är den arbetssökande, med få undantag, skyldig att vara beredd att pendla eller flytta eller att söka arbete även inom andra yrken än det egna.

Vad beträffar sjukförsäkringen får en anställd sjuklön från sin huvudarbetsgivare under de första 14 dagarna av en sjukperiod, med undantag för första dagen som är en karenstdag. Sjuklönen utgör 80 % av lönen. Efter 14 dagar övergår sjuklönen i sjukpenning som utgör 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten och betalas av Försäkringskassan. Egenföretagare omfattas inte av lagen om sjuklön. De har rätt att välja försäkring med karenstid 3 eller 30 dagar eller försäkring utan karenstid. I det sista fallet gäller den allmänna regeln om en karenstdag.

Sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och bedömning av rätten till sjukpenning är regelverk som är uppbyggda för att vara så generella som möjligt och därmed kunna täcka upp merparten av de situationer som kan uppkomma vid sjukdom. Det finns inga undantag för speciella grupper och det är heller inte önskvärt enligt vad som framgår av förarbeten till lagen. SGI beräknas på inkomster från både ordinarie arbete och regelbundet återkommande övertid, mertid och jour- och beredskapstid. Däremot räknas i princip inte jour- och beredskapstid in i årsarbetstiden då denna ofta är väsentligt lägre än genomsnittlig timersättning för ordinarie arbetstid.

Den grundläggande tanken med sjukpenning är att den skall utgöra en kompensation för de försörjningsekonomiska konsekvenserna av sjukfall med målet på en ersättningsnivå av 80 %.

Sjukpenning kan enligt reglerna i lagen om allmän försäkring bara utbetalas vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel.

Alla arbetsgivare har enligt arbetsmiljölagstiftningen skyldighet att bedriva arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Av vägledningarna från Riksförsäkringsverket framgår dock att ingen arbetstagare kan kräva att bli rehabiliterad till en arbetstid av mer än 100 %. Rehabilitering skall syfta till att återge den som har drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och ge förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.

I det fall en deltidsanställd brandman blir sjukskriven till 100 % och inte kan utföra vare sig ordinarie arbete eller arbete som deltidsanställd brandman har både huvudarbetsgivaren och kommunen arbetsanpassnings- och rehabiliteringsansvar. Orsaken till sjukskrivningen saknar betydelse. Sjukpenningens storlek grundas på inkomsten från båda anställningarna.

Om en deltidsanställd brandman blir skadad så att han eller hon blir sjukskriven från arbetet som deltidsanställd brandman, men kan utföra ordinarie arbete till 100 % utgår ingen ersättning från Försäkringskassan, trots att inkomsterna från den kommunala räddningstjänsten är sjukpenninggrundande. Orsaken är att arbetet som brandman normalt utgör mindre än 25 % av den totala arbetstiden. Detta har också prövats i regeringsrätten.

För en deltidsanställd brandman kan det upplevas som orättvist att skyldighet finns att bidra till det sociala försäkringsskyddet från flera inkomstkällor och ändå inte vara garanterad ersättning vid partiell sjukskrivning. Denna fråga, liksom vad gäller arbetslöshetsförsäkringen, har i den undersökning som genomförts inte kunnat konstateras vara ett rekryteringsproblem. Sjukskrivning och arbetslöshet är knappast det första man tänker på vid ett anställningsförfarande. Däremot finns det starka skäl att ägna uppmärksamhet åt frågorna som på sikt kan bli ett rekryteringshinder eller ett skäl för redan anställda, som känner sig orättvist behandlade, att säga upp sig från tjänsten som deltidsanställd brandman.

Genomgången av reglerna för sjukförsäkringen visar att intentionerna är att reglerna skall vara så generella som möjligt och att särbehandling skall undvikas. Detta kan i enstaka fall innebära negativa konsekvenser för en enskild. Även om dessa fall inte är särskilt vanliga kan vetskapen om att de kan uppstå, skapa misstro mot hela försäkringssystemet och det är därför av stor vikt att information lämnas om systemet. Eftersom det särskilt från företrädare för den deltidsanställda brandpersonalen finns en misstro mot systemet som på vissa håll upplevs som orättvist kan det finnas skäl att överväga ytterligare utredningsinsatser.

Huvudarbetsgivare (sid. 69-74)

För att kunna anställas som deltidsanställd brandman behöver brandmannen ett medgivande från sin huvudarbetsgivare. Det har i vår undersökning framförts att det med tiden blivit allt svårare att få ett sådant medgivande. Den breddade utbildningen med mer inslag av förebyggande verksamhet är bl.a. avsedd att underlätta sådana medgivanden. Brandmannens särskilda kunskaper skulle kunna tas tillvara också inom huvudanställningen. Detta torde, enligt vår undersökning, vara av betydelse men ändå inte av avgörande slag. Förmågan att klara den tilltänkta uppgiften hos huvudarbetsgivaren är det väsentliga. Huvudarbetsgivarna ser generellt tillgången av att ha en deltidsanställd brandman för det förebyggande arbetet och i några fall har också de deltidsanställda brandmännens kunskaper tagits tillvara genom att de tilldelats arbetsuppgifter inom det förebyggande området.

Undersökning omfattar 61 kommuner och totalt ca 2200 deltidsanställda brandmän. Av dessa är ca 10 % anställda inom offentlig sektor varav 8.3 % inom den kommunala sektorn. Det stora antalet deltidsanställda brandmän, 90 %, har alltså anställningar inom det privata näringslivet. Då kommunen är en stor arbetsgivare finns det alltså utrymme för att öka antalet deltidsanställda brandmän som också har kommunen som huvudarbetsgivare. Det pågår också försök med kombinerade tjänster inom en del kommuner och i bilaga 1 redovisas hur denna fråga hanterats i Härjedalens respektive Strängnäs kommun. Några kommuner har fattat inriktningsbeslut om att vid varje nyanställning inom kommunen skall det prövas om den sökande också kan upprätthålla tjänst som deltidsanställd brandman. Exempel finns också på att man inom kommunala förvaltningar inte tillåter att en anställd inom förvaltningen också upprätthåller tjänst som deltidsanställd brandman.

Arbetsmarknaden i 70 % av de orter som ingått i undersökningen är relativt varierad och sårbarheten är relativt liten för den deltidsanställda styrkan om ett företag läggs ner eller omstruktureras. I 10 % av orterna är näringslivet svagt och det finns redan eller kan lätt uppstå rekryteringsproblem medan det i resterande 20 % av orterna finns ett stort beroende av ett fåtal arbetsgivare för att kunna hålla en räddningsstyrka på deltid.

Frågor som rör förhållanden för en deltidsanställd brandman och hur detta kan påverka uppgifterna hos huvudarbetsgivaren förmedlas normalt från brandmannen till dennes chef eller arbetsledare. Övervägande delen av de

organisationer som ingått i undersökningen har inte heller någon skriftlig överenskommelse med de deltidsanställda brandmännens huvudarbetsgivare. Det är också ovanligt att den kommunala räddningstjänsten har kontinuerliga träffar med företag där de deltidsanställda har sin huvudanställning. I undersökningen finns ett bra exempel där en kommunal räddningstjänst kontinuerligt anordnar frukostmöten med de deltidsanställdas huvudarbetsgivare och detta har lett till ökad förståelse från huvudarbetsgivarna och givit kommunen bättre förutsättningar för rekrytering.

Sammantaget har huvudarbetsgivarna med ett par undantag en positiv inställning till att låta sina anställda också upprätthålla befattningar som deltidsanställda brandmän. Det finns dock skäl för de kommunala räddningstjänstorganisationerna att utveckla en samverkan med det lokala näringslivet och de företagare som finns på orter där räddningsstyrkor med personal på deltid finns. Det finns också utrymme för att öka antalet kommunalt anställd personal som också är deltidsanställda brandmän eller tjänster som kan kombineras med uppdraget som brandman.

Utbildning (sid. 74-79)

Utbildning av deltidsanställda brandmän har skett centralt i Räddningsverkets regi sedan 1986. Totalt har det under de 16 år som den genomförts utbildats ca 11 000 deltidsbrandmän och ca 3000 deltidsanställda brandförmän. Av dessa siffror och av de undersökningar som genomförts kan slutsatsen dras att en deltidsanställd brandman upprätthåller befattningen under en period om 10-15 år. Nuvarande utbildning genomförs under fem veckor på en av Räddningsverkets skolor. Den nya föreslagna utbildningen för deltidsanställd personal, "Utbildning för räddningsinsats", kommer att inledas med en preparandkurs om två veckor för att sedan innehålla tre delar om totalt fem veckor skolbunden utbildning som varvas med distansutbildning som beräknats ta 120 timmar i anspråk. För att antas till utbildningen krävs anställning i kommunal räddningstjänst, körkort för bil och att hälsokraven i Arbetsmiljöverkets föreskrifter är uppfyllda. Inom Räddningsverkets Centrum för risk- och säkerhetsutbildning pågår arbete med att ta fram en kurs som inte innehåller momentet rökdykning och vidare pågår arbete med kursplan för räddningsledarutbildning för deltidsanställd personal.

Den nya utbildningen har mottagits positivt, men det finns också röster för att den befintliga utbildningen räcker och att en ny förlängd utbildning kommer att försvåra rekrytering av personal. Kostnader för distansutbildningen och körkortsfrågan är två frågor som är föremål för omfattande synpunkter och diskussioner.

När det gäller utbildningsfrågan för deltidsanställd brandpersonal finns en svår balansgång. Dels kräver arbetsuppgifterna en viss minsta utbildning, dels är kostnadsfrågan central för flera av de berörda kommunerna och dessutom får bortavaron från ordinarie arbete inte vara för lång. Den nya utbildningen är ett led i en förbättrad utbildning som en metod att möta

riskbildens förändring i samhället. Det är nödvändigt att den nya utbildningen kontinuerligt följs upp och utvärderas noggrant. I utvärderingarna bör prövas om systemet påverkar rekrytering av personal negativt och om systemet successivt kan förändras med mera inslag av lokal och regional utbildning för den deltidsanställda brandpersonalen.

Organisationsformer (sid. 79-81)

Varken nuvarande eller föreslagen lagstiftning inom området innebär någon styrning för kommunerna om hur räddningstjänstverksamheten ska organiseras. De organisationer för räddningstjänst som ingått i undersökningen har genomfört riskinventeringar och riskanalyser. Dessa instrument har dock inte använts när organisation och uppgifter har diskuterats. I de fall analysen använts har det varit för att motivera befintlig organisation.

De demografiska förhållandena är av stor betydelse när det gäller möjligheterna att rekrytera deltidsanställd personal. Förhållandena att man idag har både arbete och bostad nära brandstationen blir allt mindre vanliga. Något som leder till att alternativa organisationsformer prövas på allt fler platser och att det kommer att bli nödvändigt på ännu flera orter. Det väsentliga är att när sådana former prövas att de utgår från lokala förutsättningar. Lösningar som prövats på andra håll kan i en del fall passa men exemplen från Härjedalens och Strängnäs kommuner, som redovisas i bilaga, visar att lösningar sällan är direkt överförbara från en ort till en annan. Goda exempel kan dock ge uppslag till andra lösningar.

Frivilligverksamhet inom räddningstjänstområdet (sid. 81-83)

Sverige har inte den tradition av frivilligarbete inom den kommunala räddningstjänsten som finns i många andra länder, t.ex. i Tyskland. Fram till slutet av andra världskriget fanns ett relativt stort antal frivilliga brandkårer i landet. Genom de lagstiftningar inom området som kom till under 40- och 60-talet blev brandförsvaret en kommunal angelägenhet och de frivilliga kårerna upphörde eller ombildades till kommunala hel- eller deltidskårer. Under slutet av 1990-talet ökade intresset för frivilliga brandkårer och för närvarande finns ett fyrtiotal från norr till söder, dock företrädesvis i de södra delarna av landet. De är sammanslutna i Förbundet Sveriges Frivilliga Brandkårer. Med den enskilda människan i centrum ser förbundet som sin uppgift att förebygga olyckor och att minska de hot och risker som människor ställs inför i vardagen. Förbundet ser de frivilliga brandkårerna som ett komplement, och inte en ersättning, till den kommunala räddningstjänsten.

Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkårer bildades 1990 och har i dag ett fyrtiotal medlemmar. Verksamheten inom ungdomsbrandkårerna väcker intresset för räddningstjänsten i tidig ålder och ger dessutom ungdomarna grundläggande kunskaper inom området skydd mot olyckor. Undersökningar visar också att ungdomsbrandkårerna fungerar som en mycket bra rekryteringsbas inte minst till räddningsstyrkor med deltidsanställd personal.

Studier som Glesbygdsverket genomfört visar att mer än hälften av de som genomgår högskoleutbildning fanns kvar eller var åter i hemlandet efter en period om tre till fem år. Detta talar för att det är viktigt att väcka intresset för räddningstjänst i tidiga år och för det kan ungdomsbrandkårerna tjäna som ett viktigt forum.

Det finns alltså anledningen för samhället att se positivt på och på olika sätt stödja ungdomsbrandkårer och frivillig verksamhet inom räddningstjänsten. Detta inte minst mot bakgrund av att betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning betonar att den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor skall stödjas.

1.2 Bedömningar och förslag

En viss försiktighet måste iakttas när man använder ord som rekryteringsproblem eller svårigheter att rekrytera. Problem och svårigheter upplevs olika av olika personer. Exempelvis uppger en företrädare för en kommun att det finns generella rekryteringsproblem när det gäller deltidsanställd brandpersonal. Dock har kommunen kunnat fylla alla vakanser men tiden från det att en vakans uppkommit eller anmälts till dess att tjänsten kunnat återbesättas har upplevts att bli relativt lång, upp emot ett halvt år. I rapporten konstateras att svårigheter med rekrytering av arbetskraft inte är något specifikt problem för den kommunala räddningstjänsten. Flera sektorer i samhället har idag samma svårigheter. Svårigheter när det gäller deltidsanställda brandmän har dock hamnat i fokus under de senaste åren och kan misstänkas ha fått något stora proportioner. Svårigheter att rekrytera deltidsanställd brandpersonal har på flera platser förekommit då och då under årens lopp men det verkar ändå som om problemet upplevs som nytt.

Av rapporten framgår att det vid undersökningstillfället fanns vakanser till fasta tjänster vid 14 av 132 räddningsstyrkor, d.v.s. vid drygt 10 % av de räddningsstyrkor som ingått i undersökningen.

De upplevda eller verkliga rekryteringssvårigheterna hänger naturligtvis samman med ett samhälle som ständigt förändras och utvecklas. Ändrade värderingar av fritidens betydelse är en faktor. En annan är att arbetstillfällena försvinner från mindre tätorter och att pendling till arbete blir allt vanligare. De demografiska förutsättningarna att rekrytera deltidsanställda brandmän i mindre orter är inte särskilt positiva. I jämförelse med hela landet är antalet personer i ålderskategorin 20-39 år, som är den grupp från vilken normalt rekryteras till tjänst som deltidsanställd brandman, generellt sett färre i de orter det är fråga om. Att rekrytera personal till en så speciell tjänst som deltidsanställd brandman utgör, kräver särskilda insatser. Dels bör den som rekryteras bo och arbeta inom lämpligt avstånd från brandstationen, dels skall särskilda hälsokrav uppfyllas och dels skall den som rekryteras helst ha behörighet att framföra tunga fordon.

Bedömningen är dock att systemet med deltidsanställda brandmän i räddningsstyrkor är en lösning som håller under den tid som nu kan överblickas. Det finns orter där rekryteringsunderlaget är så svagt att alternativa lösningar kan behöva prövas. De nationella mål som föreslås i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) innebär att det i hela landet skall upprätthållas ett med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljön. I detta skydd ingår räddningsstyrkor med deltidsanställd personal som en viktig del. För att systemet med räddningsstyrkor på deltid skall kunna vidmakthållas krävs att ökad uppmärksamhet ägnas åt systemet. En del av denna uppmärksamhet är frågor som hanteras av arbetsmarknadens parter, t.ex. organisation av arbetet och förläggning av beredskap.

Frågor som bör ägnas särskild uppmärksamhet är att öka antalet kvinnor och representanter för minoritetsgrupper inom den kommunala räddningstjänsten. Rekryteringsmetoderna bör förbättras och anpassas. Framförallt huvudarbetsgivare men också allmänheten bör få information om vad arbetet som deltidsanställd brandman innebär.

Om förslagen i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning beslutas skall kommunerna upprätta handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänstverksamheten. Programmet eller programmen skall återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och vilken organisation och vilka resurser som planeras för verksamheten. Programmen bör också innehålla beslut om strategier för den viktigaste resursen inom verksamheten, nämligen personalen. Av handlingsprogrammet, som skall upprättas för räddningstjänstverksamheten, bör det framgå hur kommunens rekryteringsarbete skall ordnas. Det bör också framgå vilka insatser som skall vidtas för att öka antalet kvinnor och representanter för minoritetsgrupper inom verksamheten.

Den deltidsanställdes brandmannens engagemang för verksamheten är generellt sett mycket stort. En förutsättning för att verksamheten skall kunna bedrivas i den form som sker är att detta engagemang vidmakthålles. Därför är det angeläget att saklig och korrekt information lämnas om de försäkringssystem som uppfattas som orättvisa, när det sprids i kretsen av deltidsanställda brandmän att dessa innebär negativa konsekvenser för gruppen. Vid behov kan också utredningsinsatser behöva initieras.

Utbildningsfrågan för den deltidsanställda brandpersonalen är viktig. Dels krävs en viss minsta utbildning för arbetsuppgifterna, dels får inte bortavaran från ordinarie arbete vara för lång och dessutom lyfts ofta de ekonomiska frågorna fram i detta sammanhang. Alternativa organisationsformer för räddningsstyrkor med i vissa fall begränsade, och i andra fall utökade uppgifter, kräver att utbildningsfrågorna kontinuerligt utvärderas och ses över. Möjligheter att förändra formerna för utbildningen bör hela tiden prövas, t.ex. genom att delar av utbildningen genomförs regionalt och lokalt.

Antalet frivilliga brandkårer och ungdomsbrandkårer ökar i landet och är nu ett fyrtiotal av varje. De frivilliga brandkåreerna kan fungera som ett komplement till kommunala räddningsstyrkor. Framförallt kan de delta i det vidare arbetet med skydd mot olyckor genom insatser när det gäller att förebygga olyckor och att minska de risker som människor möter i vardagen. Ungdomsbrandkåreerna ger ungdomar grundläggande kunskaper i skydd mot olyckor och är rekryteringsbas, inte minst för räddningsstyrkor med deltidsanställd personal.

Det finns alltså goda skäl för samhället att stödja denna frivillighet, inte minst mot bakgrund av att betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning betonar den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor.

Förslag

Mot bakgrund av den kartläggning och analys av de svårigheter att rekrytera deltidsanställd brandpersonal som genomförts föreslår Räddningsverket att följande åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt säkra en god personalrekrytering till de kommunala räddningsstyrkor som består av deltidsanställd personal.

1. Kommunerna skall, om förslaget till reformerad lagstiftning beslutas, upprätta handlingsprogram för verksamheten inom räddningstjänstområdet. Handlingsprogrammen skall återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och den organisation eller de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. Handlingsprogrammen bör innehålla strategiska beslut om hur personalförsörjningen för verksamheten skall säkerställas. Av programmen bör alltså framgå hur kommunens rekryteringsarbete för verksamheten skall ordnas. Det bör också framgå vilka insatser som skall vidtas för att öka jämställdheten och en, med hänsyn till lokala förhållanden, lämplig etnisk mångfald inom räddningstjänstverksamheten. Denna del av arbetet med handlingsprogrammen bör enligt Räddningsverkets mening kunna påbörjas omgående.
2. Räddningsverket bör i samarbete med Svenska Kommunförbundet bilda en särskild grupp, en resursgrupp, för frågor som berör förutsättningarna för att rekrytera och bibehålla personal anställd på deltid till den kommunala räddningstjänsten. I gruppen bör förutom representanter för Räddningsverket och Svenska Kommunförbundet också ingå representanter för de fackliga organisationerna och representanter för intresseföreningar som t.ex. Glesbygdsklubben. Gruppens uppgift bör vara att följa utvecklingen och föreslå utrednings- och utvecklingsinsatser samt att ta initiativ till informationsinsatser.

Frågor som berör rekrytering och bibehållande av personal till räddningsstyrkor på deltid är central för de den kommunala räddnings-

tjänstverksamheten i landet och för att på sikt utveckla verksamheten inom hela området skydd mot olyckor. Av det skälet är det av vikt att de frågor som berör denna personal, med undantag för frågor som direkt berör löne- och anställningsvillkor, kan diskuteras samlat och kontinuerligt.

Gruppen skall enligt Räddningsverkets förslag aktivt arbeta med

- att informera om vad uppgiften som deltidsanställd brandman innebär, och vilka bonuseffekter en sådan anställning kan ge huvudarbetsgivaren,
- att öka antalet kvinnor och representanter för minoritetsgrupper inom den kommunala räddningstjänsten,
- att upplysa om nödvändigheten att informera och upprätta goda relationer med den deltidsanställda personalens huvudarbetsgivare,
- att sprida goda exempel om möjligheterna för kommunerna som arbetsgivare att kombinera tjänster med brandmannauppgiften
- att följa utvecklingen inom utbildningsområdet och lämna förslag till förbättringar och förändringar, samt i övrigt verka för
- att frågor som har betydelse för rekrytering av deltidsanställd brandpersonal tas tillvara och behandlas.

I samråd med den föreslagna gruppen bör

- Räddningsverket i samverkan med Svenska Kommunförbundet utarbeta en exempelsamling där goda exempel från kommuner som genomfört särskilda insatser med bra resultat för att rekrytera deltidsanställd brandpersonal redovisas. Exempelsamlingen bör också innehålla goda exempel från kommuner som genomfört särskilda insatser för att rekrytera kvinnor och minoritetsgrupper. Vidare bör ingå hur frivilligverksamhet inom räddningstjänstområdet kan vara en bas för rekrytering, samt bör exempel på alternativa sätt att organisera räddningstjänstverksamheten framgå.
- Räddningsverket bör i samverkan med Svenska Kommunförbundet genomföra särskilda studier i några av de orter där rekryteringsunderlaget för en räddningsstyrka på deltid är särskilt svagt. Syftet med studierna skall vara att finna alternativa lösningar som kan uppfylla de i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning föreslagna nationella målen för området skydd mot olyckor.

Förslagen bedöms inte innebära sådana ekonomiska konsekvenser att särskild redovisning av förslag till finansiering behöver göras.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade 2002-06-27 att uppdra åt Räddningsverket att vidareutveckla den rapport som verket lämnade till regeringen den 1 november 2002 om de problem som finns med att rekrytera deltidsbrandmän.

Räddningsverket skall analysera orsakerna till rekryteringsproblemen och föreslå långsiktiga lösningar. Räddningsverket kan också, i den mån det uppfattas som lämpligt, föreslå alternativ till nuvarande system. Utgångspunkten skall vara att säkra en god personalrekrytering för den kommunala räddningstjänsten i hela Sverige.

Enligt regeringens beslut skall förslag som rör arbetsmiljöfrågor lämnas efter samråd med Arbetsmiljöverket och förslag som rör försäkringsfrågor efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen respektive Riksförsäkringsverket. Fortlöpande kontakter skall hållas med Svenska Kommunförbundet, bl.a. vad gäller arbetsrättsliga frågor, Glesbygdsverket och övriga berörda myndigheter och organisationer.

Den rapport som tidigare lämnats benämns i denna rapport ”tidigare rapport”. En sammanfattning av denna redovisas i avsnitt 2.3.

2.2 Utredningsarbetet

Räddningsverket uppfattar att uppdraget omfattar att så långt det är möjligt lämna svar på frågan om systemet med deltidsanställd brandpersonal är hållbart på lite längre sikt eller om förutsättningarna för systemet har förändrats så mycket att andra lösningar helt eller delvis kan eller bör provas. Med andra ord om nuvarande system, med räddningsstyrkor på deltid, ger förutsättningar för att även fortsättningsvis upprätthålla en räddningstjänstverksamhet som svarar mot medborgarnas krav på säkerhet och trygghet i detta avseende.

Metodmässigt har uppdraget delats så att i ett första steg har vi träffat representanter för statliga myndigheter och företrädare för näringslivet. Avsikten har varit att så långt det är möjligt fördjupa oss i hur de offentliga systemen för social- och arbetslöshetsförsäkring kan inverka på rekrytering av deltidsanställd personal till den kommunala räddningstjänsten med syftet att lämna underlag för de övervägande som kan behöva göras. Vidare har ett syfte varit att samlat beskriva hur det inom näringslivet uppfattas att ha personal anställd som samtidigt upprätthåller befattning inom den kommunala räddningstjänsten. Arbetsmiljöfrågorna har ingått i denna del.

Parallellt med detta har vi per telefon, och i de flesta fall rent fysiskt, träffat företrädare för den kommunala räddningstjänsten. Vi har valt ut 33 organisationer för kommunal räddningstjänst som totalt omfattar 61 kommuner, jämnt fördelade över landet. I begreppet organisationer för räddningstjänst innefattas kommuner som har egen räddningstjänstförvaltning och kommuner som samverkar med annan eller andra kommuner genom civilrättsliga avtal eller i förbundsform i en gemensam organisation. Utgångspunkten har varit att i första hand fånga upp de organisationer som uppgivet att de haft rekryteringsproblem. För att belysa en annan sida har även kommunala räddningstjänstorganisationer som inte uppgivet att de har rekryteringsproblem ingått i urvalet. I varje organisation har räddningschefen intervjuats men också, där det varit möjligt, representant för den politiska nämnden som ansvarar för räddningstjänstfrågor och representanter för den deltidsanställda personalen. Det har varit en tidsödande uppgift att få kontakt med de förtroendevalda och till det kan valet den 15 september ha bidragit. För att särskilda belysa vissa frågor, exempelvis förhållandena för deltidsanställda kvinnor i kommunal räddningstjänst och relationen till huvudarbetsgivare, har kontakter förekommit med representanter för ytterligare ett tiotal kommunala organisationer för räddningstjänst.

Avsikten med intervjuerna har varit att skaffa underlag för den djupare analys av rekryteringsproblemen som uppdraget anvisar. Inför intervjuerna har en mycket kort sammanställning av de frågor vi önskat belysa skickats ut. Som stöd under intervjuerna har sedan en frågelista använts. Varje intervju har tagit 1-2 timmar i anspråk och varit ett samtal om erfarenheter av rekryteringsproblematik. Materialet har sedan sammanställts och bedömts.

Utredningen om en översyn av räddningstjänstlagen (1986:1102) har under januari lämnat betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande. Förväntningar på en ny lagstiftning blir ofrånkomligt en del som förs på tal i samband med att frågan om rekrytering till den kommunala räddningstjänsten diskuteras. I vissa avseenden görs därför jämförelser i denna rapport mellan befintlig lagstiftning och ett förväntat innehåll i en ny lag på området. Vidare har, bland övriga handlingar av intresse, för jämförelse bl.a. avsnittet om komplettering av polisens resurser i glesbygd i betänkandet Polisverksamhet i förändring SOU 2002:70 studerats.

Sammanträffande om möjligheter att genomföra relevanta demografiska studier har skett med Glesbygdsverket som också svarat för underlaget till de studier i detta ämne som redovisas i rapporten.

Sammanträffanden har också skett med representanter för Arbetsmarknadsverket om frågor som arbetslöshetsförsäkringens inverkan på rekrytering till tjänst som deltidsanställd brandman och med Riksförsäkringsverket om frågor som rör sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och dess eventuella inverkan. Vidare har sammanträde genomförts med representanter för Arbetsmiljöverket. Synpunkter på de avsnitt i rapporten som berör dessa frågor har lämnats av respektive myndighet. Synpunkter i frågan om

kvinnor i kommunal räddningstjänst har inhämtats från Jämställdhetsombudsmannen.

I fråga om näringslivets synpunkter om problem eller fördelar med att ha personal anställd som samtidigt på deltid upprätthåller befattning inom den kommunala räddningstjänsten har organisationerna Svenskt Näringsliv och Företagarnas Riksorganisation kontaktats. När det gäller organisationen Svenskt Näringsliv uppger man att frågan inte har varit föremål för diskussion. Företagarnas Riksorganisation har varit behjälpliga med att distribuera frågor i ämnet till sina 21 regionkontor. Av svar från Företagarnas Riksorganisation kan konstateras att frågan inte heller inom den organisationen har diskuterats på regional nivå. Underlag för bedömningar i denna fråga har huvudsakligen hämtats från de intervjuer som genomförts.

Med Svenska Kommunförbundet och Brandmännens Riksförbund har en fortlöpande dialog skett. Arbetsmarknadens parter har i den överenskommelse om lön- och anställningsvillkor för deltidsanställda (arvodesanställda) brandförmän och brandmän som tecknats för innevarande period i en central protokollsanteckning träffat överenskommelse om att ”I god tid för nästa avtalsrörelse ska parterna gemensamt göra en analys av förutsättningarna att rekrytera och behålla personal till deltidskåren. Rapporten ska bl.a. belysa om nuvarande löne- och anställningsvilkor behöver förändras”.

I den grupp som tillsatts för att arbeta med dessa frågor ingår representanter för parterna d.v.s. Svenska Kommunförbundet, Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet, Svenska Kommunalarbetsförbundet och Brandmännens Riksförbund. Räddningsverket har inbjudits till sammanträden med gruppen och deltagit i två kommunbesök som gruppen genomfört. Vid dessa sammanträden och vid två övriga tillfällen har arbetsläget i detta uppdrag redovisats.

Slutligen har vi deltagit i den konferens som Glesbygdsklubben inom den kommunala räddningstjänsten anordnade i Sandö under oktober månad. Konferensen besöktes av ett fyrtiotal representanter från kommuner med deltidsanställd brandpersonal.

2.3 Tidigare rapport

Räddningsverket inhämtar årligen i samverkan med länsstyrelserna uppgifter från tillsynsverksamheten m.m. hos den kommunala räddningstjänsten. Från 1999 har i denna sammanställning ingått en fråga om kommunerna haft svårigheter att rekrytera deltidsanställd brandpersonal. De i dessa sammanhang redovisade rekryteringsproblemen var en anledning till att regeringen i juni 2001 beslutade att uppdra åt Räddningsverket att redovisa förhållandena för deltidsanställda brandmän. I uppdraget skulle bland annat frågor om rekrytering, ersättning, utbildning och arbetsvillkor belysas (Fö2001/1594/CIV). Uppdraget lämnades till Räddningsverket i anslutning

till den utredning om ett nytt utbildningssystem för personal inom den kommunala räddningstjänsten som utfördes av Räddningsverket.

I rapporten konstateras sammanfattningsvis att deltidsorganisationen är en i många sammanhang lämplig och kostnadseffektiv organisationsform för att den kommunala räddningstjänsten inom hela landet ska kunna tillförsäkra allmänheten en likvärdig säkerhetsnivå i förhållande till den lokala riskbildningen. Problematiken med rekrytering och bemanning av deltidsstyrkor är komplex. Vissa frågeställningar är direkt kopplade till demografiska förhållanden. Andra är sannolikt generella och kan påverkas på central nivå av staten eller arbetsmarknadens parter eller är lokalt betingade och borde i sin helhet kunna hanteras av de lokala parterna.

Bemanning och organisation av räddningsstyrkor i hela landet följer samma mönster oberoende av lokala förhållanden och det påpekas att det borde finnas stöd utifrån lokala omständigheter som riskbedömningar och liknande finna mer flexibla bemanningsformer av räddningsstyrkorna. Uppgiften att vara deltidsanställd brandman inkräktar också på en annan arbetsgivares intressen då den deltidsanställda även upprätthåller beredskap när han eller hon tjänstgör i sitt ordinarie arbete. Incitamenten för en arbetsgivare att tillåta bisysslan som brandman är, framhålls det, svaga.

Rapporten resulterar i antal förslag som riktar sig till olika aktörer. Särskilt framhålls att Räddningsverket bör göra en fördjupad studie av rekryteringsproblematiken, och att verket genom studier och utveckling bör skapa förutsättningar för lokalt anpassade organisationslösningar. Räddningsverket föreslås också att, i samverkan med Svenska Kommunförbundet och Glesbygdverket, genomföra en demografisk studie som underlag för att bedöma framtida rekryteringsbaser. Vidare föreslås att Räddningsverket med hög prioritet bör slutföra studien om arbetskravsanalyser och tester för brandpersonal.

De offentliga systemen för arbetslöshets-, sjuk- och arbetsskadeförsäkring kan innebära större negativa konsekvenser för den deltidsanställda brandmannen, för dennes huvudarbetsgivare och för den kommunala räddningstjänsten än vad som är allmänt känt och kan anses vara rimligt och detta kan påverka möjligheterna att rekrytera deltidsanställd brandpersonal. Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsverket föreslås se över vissa regler i dessa system som berör deltidsanställda brandmän. Vidare föreslås Arbetsmiljöverket att se över föreskrifterna för rök- och kemdykning och att eventuellt komplettera dessa med ytterligare föreskrifter. Staten bör skapa incitament för huvudarbetsgivare att acceptera och finna fördel i att personalen även ingår i kommunens organisation för räddningstjänst. Arbetsmarknadens parter bör säkerställa att de kollektivavtal som träffas stödjer lokalt anpassade organisationslösningar som möjliggör att bibehålla och utveckla systemet med deltidsstyrkor.

Kommunerna bör snarast utveckla strategier för ett effektivt rekryteringsarbete, inte minst för att öka antalet kvinnor eller personer med invandrar-

bakgrund inom den kommunala räddningstjänsten. Slutligen framhålls det att begreppet deltidsbrandman ger en missvisande bild av under vilka former arbetet genomförs och parterna rekommenderas att finna ett annat eller ett ytterligare begrepp som bättre beskriver arbetsformen. Alternativt föreslås att Räddningsverket tillsammans med Svenska Kommunförbundet på ett påtagligt sätt informerar allmänheten om vad arbetet som deltidsbrandman innebär.

Den ovan sammanfattade rapporten och resultaten av de utvärderingar som genomförts av de försöksutbildningar av brandman deltid som bedrevs under 2001 har legat till grund för denna redovisning.

3 Utgångspunkter för uppdraget

3.1 Räddningskår och räddningsstyrka

Enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), RåL, skall det i varje kommun finnas en räddningskår som skall utföra de räddningsinsatser som kommunen har ansvar för. Räddningskåren skall bestå av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. I räddningskåren kan även ingå räddningsvärn. Räddningsvärn består av personal som tagits ut med tjänsteplikt medan personalen i en räddningsstyrka skall vara anställd. Ett räddningsvärn kan inte åläggas beredskap och är att betrakta som en kompletterande resurs i mån av tillgänglighet.

En räddningsinsats skall ledas av en räddningsledare. Av bestämmelserna i räddningstjänstförordningen (1986:1107), RåF, framgår att bara befäl kan vara räddningsledare. Den som avlagt brandförmansexamen deltid, är befäl och kan utses till räddningsledare.

För varje kommun skall det enligt bestämmelserna i RåL finnas en räddningstjänstplan som bl.a. skall ange räddningskårens organisation i stora drag, minsta antal befäl och övrig personal som skall finnas i beredskap och tiden från att en styrka larmas till dess att första fordon skall utgå. Räddningsverksutredningen pekade i sitt slutbetänkande Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda (SOU 1998:59) på behovet att modernisera de delar av räddningstjänstlagen som innebär en onödig detaljreglering av kommunernas verksamhet och tog i detta sammanhang även upp möjligheterna att införa nationella mål för räddningstjänsten. I direktiven till utredningen om Översyn av räddningstjänstlagen (Dir. 1999:94) ingick bl.a. att föreslå hur lagstiftningen kan moderniseras och hur detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten kan minskas.

De kommunala räddningstjänstplanerna och regleringen av utbildning och kompetens för personal i den kommunala räddningstjänsten i RåF har i hög grad bidragit till att räddningstjänstlagstiftningen upplevts som onödigt detaljreglerande för kommunerna.

Räddningstjänstlagutredningen lämnade sitt slutbetänkande Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) i januari 2002. Utredningen föreslog bl.a. att nationella mål skall införas för räddningstjänstområdet och att dessa mål på lokal nivå skall omsättas i prestations- och verksamhetsmål som skall komma till uttryck i kommunala handlingsprogram såväl för förebyggande åtgärder som för räddningstjänstverksamheten. Kommunerna lämnas, enligt utredningen, genom förslaget större utrymme för att i enlighet med principen om kommunal självstyrelse anpassa verksamheten inom området till lokala behov och förutsättningar. Beträffande utbildning av personal inom räddningstjänstområdet, som utförligare behandlas i avsnitt 9, ansåg utredningen att det står i bäst överensstämmelse med en minskad detaljreglering och en ökad målstyrning att det inte ställs upp några specifika behörighetskrav för varje person som skall kunna anställas i en kommun för uppgifter inom räddningstjänstområdet. Kommunen skall, enligt förslaget, se till att det i den organisation som kommunen förfogar över för ändamålet finns personal som har sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en rimlig säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden. Det blir en uppgift att i tillsynen bedöma om kommunen når upp till en rimlig säkerhetsnivå. Undantag från principen om att detaljreglering av kompetenskrav skall undvikas bör dock, enligt utredningen, göras för den personal som mest uttalat skall svara för myndighetsutövning inom området, d.v.s. personal med tillsynsuppgifter och personal som skall leda räddningsinsatser.

Om Räddningstjänstlagutredningens förslag godtas utmönstras kommunala räddningstjänstplaner och begrepp som räddningskår och räddningsstyrka. De detaljerade reglerna i RåF om utbildning och kompetens utmönstras också liksom begreppen hel- och deltidsanställda. I stället bemyndigas Räddningsverket att meddela föreskrifter om de särskilda krav som skall ställas för behörighet bl.a. för att leda räddningsinsatser.

Räddningstjänstplaner ersätts av kommunala handlingsprogram för såväl den förebyggande verksamheten som räddningstjänstverksamheten. För räddningstjänstverksamheten innebär detta att kommunen mot bakgrund av de nationella målen för verksamheten - förberedelser för, beredskap för och genomförande av räddningsinsatser - skall formulera ett handlingsprogram för vad som skall uppnås i verksamheten. Programmet skall mot bakgrund av en riskinventering och riskanalys återspegla hur kommunens säkerhetsarbete är ordnat och den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten. Handlingsprogrammet skall antas av fullmäktige som ett kommunens eget dokument. Programmet bör, enligt vad utredningen anförde, ange de krav på prestationsförmåga som lokalt bör ställas, men även innehålla beslut om strategiska investeringar i materiel, brandstationer m.m. Programmet bör med hänvisning till vad Räddningstjänstlagutredningen anförde också kunna innehålla beslut om strategier för den viktigaste resursen som kommunerna har, nämligen personalen. Om förslaget till ny lagstiftning godtas bör det alltså i det handlingsprogram som skall upprättas för räddningstjänstverksamheten framgå hur kommunens

rekryteringsarbete för denna verksamhet skall ordnas. Det bör också av programmet framgå vilka insatser som skall vidtas för att öka antalet kvinnor och representanter för minoritetsgrupper.

Den föreslagna lagstiftningen ger utrymme för kommunerna att själva forma sin verksamhet inom räddningstjänstområdet. Det skall dock konstateras att även nu gällande lagstiftning innebär att kommunerna själva skall utforma och svara för räddningstjänstverksamheten. Av olika skäl har det dock upplevts eller antytts att staten haft ett avgörande inflytande på kommunernas verksamhet inom området. Som ovan redovisas är det sannolikt att det i RÄL föreskrivna innehållet i räddningstjänstplanerna och det i RÄF reglerade systemet för utbildning och kompetens bidragit till detta.

Handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten skall återspegla ett politiskt mål från kommunens sida att bedriva en effektiv räddningstjänst. Den process i kommunerna som det innebär att ta fram ett handlingsprogram bör rimligen på en del håll leda till ifrågasättande av befintlig organisation liksom att det rimligen i andra fall ger insikt om att organisationen kan förstärkas eller utformas på annat sätt.

Den kommunala räddningstjänstverksamheten har under de senaste årtiondena utvecklats och förändrad infrastruktur och ökade risker i samhället har i första hand mötts med utveckling inom områdena teknik och taktik samt med förbättrad utbildning. Att väl genomarbetade och förankrade handlingsprogram på sikt kommer att innebära förändringar i räddningstjänstverksamheten är rimligt att anta. Den dimensionering som generellt har valts inom svensk kommunal räddningstjänst måste dock bedömas vara förhållandevis väl anpassad till de risker som finns i respektive kommun. Det finns därför inget som talar för att det behov av personal som för närvarande finns till den kommunala räddningstjänsten skulle förändras nämnvärt under den tid framåt som kan överblickas. Behovet av personal på deltid för räddningstjänstverksamheten torde därmed i stort kvarstå i samma omfattning som för närvarande.

3.2 Begreppen deltidanställda brandmän och brandförmän

I tidigare rapport påtalades att begreppet deltidanställd brandman var missvisande då anställningsformen inte följer det mönster som gäller för vanliga deltidanställningar. Anställning kan t.ex. inte uppgraderas till en heltidanställning utan att villkoren för anställningen radikalt förändras. I avtalet om lön och anställningsvillkor för deltidanställda brandmän och brandförmän (BMD 01) finns ett försök till klarläggande genom att begreppet arvodesanställd återfinns. Parterna är dock inte ense om lämpligheten av att använda begreppet arvodesanställd.

I gällande räddningstjänstlagstiftning finns bestämmelser i 5 § RÄF där det anges att personalen i en räddningstyrka ska bestå av brandmän anställda på

heltid eller på deltid. Som framgått ovan har i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) bl.a. föreslagits att begreppen hel- och deltidsanställda brandmän mönstras ut. Kommunen skall enligt förslaget, och som också framgår ovan, se till att den organisation kommunen förfogar över för uppgifter enligt den föreslagna lagen har en sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en rimlig säkerhet med hänsyn till den lokala riskbilden. Enligt utredningens förslag lämnas möjligheter för Räddningsverket att, utan att detaljreglera, genom allmänna råd ange vissa normer eller kriterier för kommunernas bedömning av kompetensbehovet. Som framgått har utredaren funnit det nödvändigt med undantag från principen om att inte detaljreglera kompetenskrav, för den personal som mest uttalat har att svara för myndighetsutövning. Det gäller t.ex. de som skall kunna leda räddningsinsatser. Utredningen föreslår att det bör överlåtas till Räddningsverket att meddela erforderliga föreskrifter med krav på behörighet för bl.a. dessa.

Behörighetskrav skall alltså, enligt förslaget, gälla för de som ska tjänstgöra som räddningsledare som kan vara en brandförman anställd på deltid.

I det förslag till utbildning för den kommunala räddningstjänsten som Räddningsverket lämnat föreslås att utbildning för räddningsinsats skall i princip vara lika för brandmän oavsett anställningsform. Den bredare utbildning i skydd mot olyckor kommer dock i större omfattning de som genomgår den beslutade tvååriga utbildningen till del.

Deltidanställd brandpersonal skiljer sig från andra former av deltidsanställning genom att den deltidsanställda brandpersonalen till huvuddelen upprätthåller beredskap. Övningstid och tid som läggs på räddningsinsatser är i förhållande till beredskapstid närmast försumbar.

Sammanfattningsvis ger alltså begreppen deltidsanställda brandmän och brandförmän en inte helt korrekt bild av vad det är fråga om. I betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning föreslås att begreppen mönstras ut i en ny lagstiftning på området. Det finns därför skäl för parterna på arbetsmarknaden, eventuellt i samverkan med Räddningsverket, att verka för att finna ett begrepp som bättre beskriver arbetsformen.

3.3 Räddningsverkets lägesredovisning

Som framgått redovisar Räddningsverket årligen en lägesredovisning över verksamhetsuppgifter från den kommunala räddningstjänsten. Redovisning utförs i samverkan med länsstyrelserna och bygger bl.a. på uppgifter från länsstyrelsernas tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Av redovisningen för 2001 framgår att 83 kommuner ingår i 23 kommunalförbund eller motsvarande organisationer för räddningstjänst. Det finns alltså 229 kommunala organisationer för räddningstjänstverksamhet i landet. Vid 216 av dessa finns deltidanställd brandpersonal.

Antal brandmän anställda på deltid var vid årskiftet 01/02 9 208 och antalet deltidsanställda brandbefäl var 2 562 vilket ger totalt 11 770 deltidsanställda inom den kommunala räddningstjänstverksamheten. Detta innebär att 62 % av personalen inom den kommunala räddningstjänsten är anställd på deltid och att 71 % av brandmännen är deltidsanställda medan 50 % av befälen är anställda på deltid. Det skiljer självfallet mellan storstads-län och län med en större andel glesbygd. Störst andel deltidsanställda, 88 % respektive 85 % av personalen inom räddningstjänstverksamheten, finns i Jämtlands och Västerbottens län. Av diagram 1 framgår hur många invånare inom respektive län som har en räddningsstyrka organiserad på deltid vid närmaste brandstation. Exempelvis är det i Jämtlands län drygt 60 % av befolkningen medan det i Västerbotten är drygt 50 %. Det sistnämnda kan förklaras med att räddningstjänsterna i Skellefteå och Umeå är organiserade på heltid och att närmare 40 % av länets befolkning har brandstationerna i dessa två orter som närmaste brandstation.

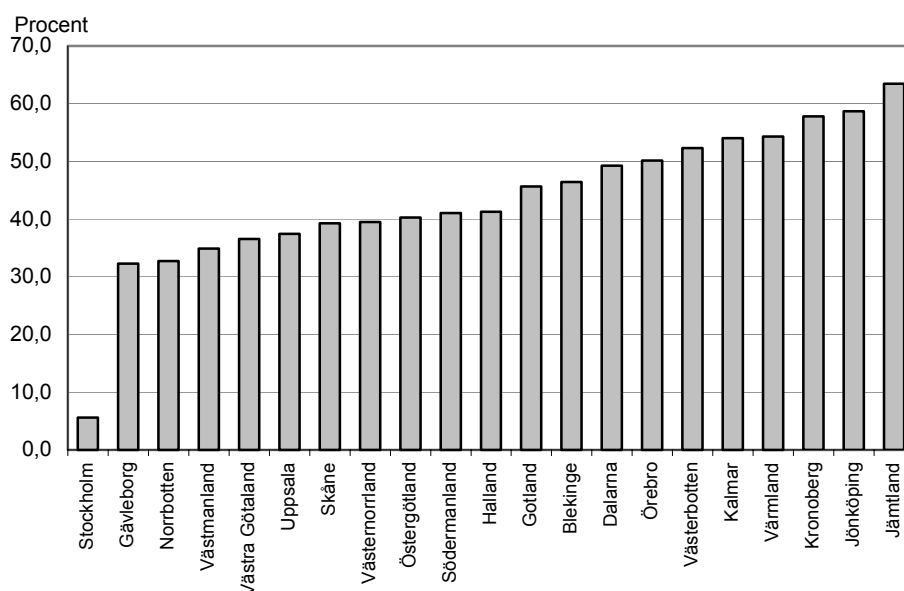


Diagram 1. Andel av befolkningen som har en räddningsstyrka på deltid vid närmaste brandstation. (Räddningsstyrka med anspänningstid – tid från larm till första räddningsfordon lämnar brandstationen – längre än 2.5 minuter. Källa: FOA, SCB. Bearbetad av Glesbygdsverket.

De 229 kommunala organisationerna som svarar för den kommunala räddningstjänstverksamheten är organiserade i drygt 800 styrkor i beredskap. I landet finns 740 brandstationer. Vid 665 av dessa finns räddningsstyrkor eller motsvarande där deltidsanställd personal ingår i organisationen. Med motsvarande avses mindre enheter som t.ex. består av en eller två deltidsanställda brandmän.

Merparten av de totalt ca 800 räddningsstyrkorna, drygt 50 % består av fem personer, vanligen ett befäl och fyra brandmän. Drygt 14 % av styrkorna består av tre personer och ungefär lika stor andel består av sex personer. Närmare 60 % av räddningsstyrkorna har en anspänningstid, tid från larm till utryckning, på fem minuter medan drygt 17 % har en anspänningstid på

90 sekunder. För deltidsstyrkorna är den övervägande anspänningstiden 5 - 6 minuter. Totalt fanns räddningsvärn i 45 % av de kommunala räddningstjänstorganisationerna och antalet räddningsvärn uppgick till 255. De förhållanden som här redovisats har endast förändrats marginellt de senaste åren.

Av de 216 organisationer för räddningstjänst som har brandmän anställda på deltid har 67 redovisat att rekryteringsproblemen är så stora att man har problem att upprätthålla den i räddningstjänstplanen beslutade beredskapen. 64 har redovisat att man inte har några svårigheter att rekrytera medan resterande 85 har uppgivit att de har rekryteringsproblem men att de inte är av den arten att man har svårigheter att upprätthålla beslutad beredskap. Sammanfattat har alltså 152, eller 70 % av det totala antalet kommunala organisationer för räddningstjänst som har brandmän anställda på deltid uppgett att de har rekryteringsproblem. Dessa siffror har förändrats endast marginellt under de tre år som uppgifterna registrerats hos Räddningsverket. En mindre ökning av problemen kan noteras.

Om räddningsstyrka definieras som bestående av minst ett befäl och en brandman består den kommunala räddningstjänstverksamheten av ungefär 800 räddningsstyrkor. Om dessa teoretiskt fördelas mellan de 229 organisationerna för kommunal räddningstjänst innebär det att inom varje organisation finns i medeltal 3.5 räddningsstyrkor. Lägesredovisningen anger antal organisationer som har uppgett att de har rekryteringssvårigheter. En brist är att det inte går att utläsa om dessa problem finns vid samtliga styrkor inom organisationen eller om det t.ex. är rekryteringssvårigheter endast vid en räddningsstyrka. I grova tal skulle det alltså teoretiskt kunna finnas rekryteringsproblem vid 152 till 525 räddningsstyrkor, eller i procent vid ca 20 % till 70 % av landets räddningsstyrkor.

Rekrytering och i förekommande fall problem med rekrytering av deltidsanställd personal är en fråga som tas upp i länsstyrelsernas tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Uppgifterna i lägesredovisningen bygger dock på frågor som ställts till de kommunala räddningstjänstorganisationerna. Frågorna har hittills varit övergripande om det funnits rekryteringsproblem inom organisationen. Detta har bidragit till att det hittills inte funnits någon exakt bild av hur stort problemet är. Inför redovisningen 2002 har detta rättats till. Möjligen kan man ha en hypotes om att uppgifterna i lägesredovisningen bidragit till att problemet fått en för stor dimension. Avsikten är att i denna rapport så långt det är möjligt söka klarlägga detta. Av tabell 1 framgår uppgifterna som lämnats under de tre åren.

År	Antal org. för kom. rtj.	Antal org. med deltidsanst. brandpers.	Antal med rekryterings-svårigheter	Andel	Antal med problem att upprätthålla beredskap enl räddn.tjänstplanen
2001	229	216	152	70%	67
2000	234	222	144	65%	55
1999	243	231	143	62%	40

Tabell 1. Antal kommunala organisationer för räddningstjänst och antal med deltidsanställd personal och uppgivna rekryteringssvårigheter. Källa Räddningsverket, Lägesredovisning 2001

3.4 Demografiska aspekter

Avsikten med detta avsnitt är att visa den demografiska utvecklingen i stora drag och att med detta peka på tendenser som finns i områden där den kommunala servicen räddningstjänst är uppbyggd på räddningsstyrkor med deltidsanställd personal. Analysen begränsar sig till redovisningen av aspekter vad gäller befolkning under nattetid - ”nattbefolkningen”. Detta är en brist eftersom skillnader mellan nattbefolkning och dagbefolkning blivit allt större på grund av bl.a. in- och utpendling. Brister i statistiken om dagbefolkningen (arbetsställen) tillåter inga tillförlitliga beräkningar för områden under kommunnivå. För pendling över administrativa gränser, läns- och kommungränser, är det möjligt att hämta uppgifter. Däremot finns inte redovisat skillnader i dag- och nattbefolkning inom en kommun om pendlingen sker inom kommunen. Det har därför inte varit möjligt att i denna rapport redovisa statistik över in- och utpendling som har en väsentlig betydelse när det gäller att rekrytera och kanske framförallt bibehålla personal vid deltidstyrkorna.

De redovisade tabellerna och diagram gör inga anspråk på att vara helt exakta. Till exempel utgör en del av underlaget från vilka uppgifterna hämtats material som dåvarande FOA tagit fram och som bygger på antalet brandstationer under 1999. Sedan dess har marginella minskningar av antalet brandstationer skett vilket naturligtvis är en felkälla. Enligt Glesbygdverket är dock de tendenser och förändringar som redovisas tydliga och felmarginerna kan betraktas som försumbara.

I detta avsnitt används också begreppet ”försörjning” i den meningen att befolkningen anses försörjda av servicen kommunal räddningstjänst. Om närmaste brandstation är en brandstation med en räddningsstyrka på deltid är alltså befolkningen försörjda med behovet av kommunal räddningstjänst från den stationen.

Tabell 2 redovisar befolkningsförändringarna under perioden 1996-2001 för områden som har en brandstation med räddningsstyrka organiserad på deltid respektive på heltid vid närmaste brandstation. Med några få undantag minskar befolkningen i de av räddningsstyrkor på deltid försörjda områdena

i samtliga län. De kraftigaste befolkningsminskningarna finns i de norra delarna av landet, där även försörjningsområdena för räddningsstyrkor organiserade på heltid visar en negativ befolkningsutveckling.

	Deltidsstyrka 2001	Heltidsstyrka 2001	Förändring % deltidst.	Förändring % heltidst..
Stockholm	102 527	1 736 115	7,2	5,3
Uppsala	111 135	185 492	1,7	3,2
Södermanland	105 533	151 687	-1,5	0,9
Östergötland	166 137	246 226	-1,7	-0,1
Jönköping	192 380	135 444	-0,9	0,6
Kronoberg	102 062	74 520	-4,4	2,2
Kalmar	126 801	107 896	-4,1	-1,6
Gotland	26 199	31 213	-3,2	1,0
Blekinge	69 641	80 376	-3,2	0,4
Skåne	446 298	689 913	-0,3	3,6
Halland	114 150	162 503	0,5	3,8
Västra Götaland	548 887	951 970	-0,7	2,1
Värmland	148 688	125 245	-4,5	-1,0
Örebro	137 004	136 133	-3,4	1,5
Västmanland	90 056	167 901	-2,8	0,3
Dalarna	136 369	140 641	-4,8	-3,0
Gävleborg	89 795	188 376	-4,1	-2,5
Västernorrland	96 847	148 231	-5,3	-4,0
Jämtland	81 573	47 013	-6,3	-1,1
Västerbotten	133 286	121 440	-5,2	1,9
Norrbottnen	83 416	171 317	-6,0	-2,4
Riket	3 108 784	5 799 652	-2,0	2,3

Tabell 2. Befolkningsförändring 1996-2001 efter län och brandstation med räddningsstyrkor med personal anställda på hel- respektive deltid Källa: SCB, bearbetad Glesbygdsverket

Befolkningen som ”försörjs av” eller ”betjänas av” brandstationer med räddningsstyrkor organiserade på deltid utgör också rekryteringsunderlag för dessa styrkor. Av tabell 2 framgår att detta underlag minskar i samtliga län med undantag av Stockholms, Uppsala och Hallands län.

En större variation finns dock vad gäller befolkningsutveckling på lokal nivå. I tabell 3 redovisas befolkningsförändringar för samtliga brandstationer i landet. Brandstationer med befolkningsminskning i försörjningsområdet har uppdelats ytterligare efter storlek på befolkningsminskning. Det visar sig att de flesta län, trots en genomsnittligt negativ befolkningsutveckling också har brandstationer där det är en befolkningsökning. Undantagen är Jämtlands och Kronobergs län. Andelen brandstationer i områden med starkt tillbakagående befolkningsunderlag är högt i de flesta norrlandslänen men som framgår är utvecklingen densamma i flera län i södra Sverige, t.ex. i Örebro, Värmlands och Kalmar län.

	Andel brandstationer med befolkningsminskning				Andel brandstationer med befolkningsökning
	>- 5 %	-5 till 2,5 %	-2,5 till 0 %	totalt	
Stockholm	0	0	0	0	100
Uppsala	5	0	33	38	62
Södermanland	19	19	24	62	38
Östergötland	14	34	38	86	14
Jönköping	26	20	17	63	37
Kronoberg	42	29	29	100	0
Kalmar	57	24	8	89	11
Gotland	33	33	17	83	17
Blekinge	25	25	42	92	8
Skåne	10	24	33	67	33
Halland	11	39	22	72	28
Västra Götaland	18	30	24	72	28
Värmland	44	22	25	91	9
Örebro	33	38	21	92	8
Västmanland	41	12	29	82	18
Dalarna	46	30	17	93	7
Gävleborg	42	29	24	95	5
Västernorrland	60	32	4	96	4
Jämtland	64	22	14	100	0
Västerbotten	73	9	7	89	11
Norrbottnen	83	9	4	96	4
Riket	35	24	21	80	20

Tabell 3. Andel brandstationer, uttryckt i procent, med befolkningsminskning respektive befolkningsökning under perioden 1996-2001 i hela landet. Källa SCB. Bearbetad av Glesbygdverket.

Befolkningsutvecklingen i områden som försörjs av brandstationer med räddningsstyrkor organiserade på deltid bekräftas också i andra undersökningar. Det är emellertid inte enkelt att göra framtidsprognoser för befolkningsutvecklingen på lokal nivå. Undersökningar som genomförts på kommunnivå visar dock att befolkningsminskningen kommer att fortsätta i de flesta av de redan idag utsatta kommunerna. (O Nygren, L O Persson (2001): det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen. TCO, Stockholm).

Även om folkmängden i de flesta kommuner kommer att minska de närmaste åren finns det dock strömmar i andra riktningen. Det visade sig under 1990-talet att befolkningen i glesbygd i många kommuner ökade i relativa och absoluta tal (H Westlund, W Pichler (1999): En ny grön våg? Glesbygdstillväxt under storstadexpansionens 90-tal. SIR, Östersund). I samma riktning argumenterar Glesbygdverket som redovisade ett positivt flyttnetto för t.ex. barnfamiljer i många av landets gles- och landsbygder.

I diagram 2 redovisas hur ålderstrukturen ter sig i områden med rekryteringsunderlag för räddningsstyrkor på deltid jämfört med områden där en räddningsstyrka är organiserad på heltid vid närmaste brandstation. Den ogynnsamma ålderstrukturen förstärks av en selektiv utflyttning från gles- och landsbygden av framförallt ungdomar som står för en stor del av den befolkningsförändring som redovisades i tabell 3.

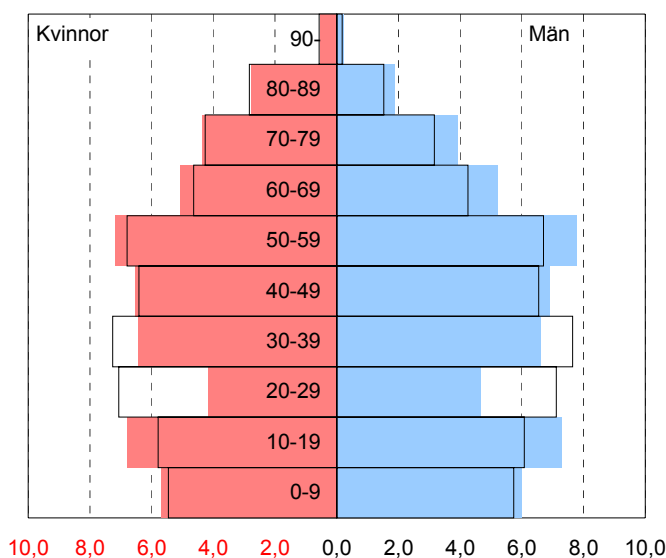


Diagram 2. Ålderstrukturen i jämförelse mellan försörjningsområden för räddningsstyrkor organiserade med heltids- respektive deltidanställd personal. Försörjningsområden för brandstationer med styrkor på deltid är skuggade i diagrammet. Källa Glesbygdsverket.

I bilaga 2 redovisas ålderstrukturen i 5 kommuner som ingått i undersökningen jämfört med försörjningsområden för samtliga brandstationer i landet med räddningsstyrkor organiserade med deltidanställd personal.

I diagram 3 har vi utgått från att de som teoretiskt är möjliga att rekrytera till tjänst som deltidanställd brandman är i åldersgruppen 20-64 år. Samtliga i den åldersgruppen och som försörjs av en brandstation där räddningsstyrkan är en styrka på deltid har sedan fördelats efter försörjningsområdenas storlek i antal invånare. Det visar sig att för t.ex. Norrbotten finns för 60 % av brandstationerna ett rekryteringsunderlag i åldersgruppen som understiger 1000 personer. För t.ex. Värmlands och Västra Götalands län har i båda fallen 20 % av brandstationerna ett rekryteringsunderlag under 1000 personer till 20 % av brandstationerna. Här liksom i övriga fall där inget annat anges särskilt har till räddningsstyrkor organiserade på deltid räknats styrkor som har en tid längre än 2.5 minuter från larm till det att första räddningsfordon lämnar brandstationen (anspanningstid).

Av diagrammet framgår att ungefär hälften av samtliga brandstationer i de tre nordligaste länen har en rekryteringsbas som understiger 1000 personer. Med tanke på den relativt höga genomsnittsåldern i dessa län kan antas att bilden när det gäller åldersgruppen 20-39 år ter sig än mer problematisk.

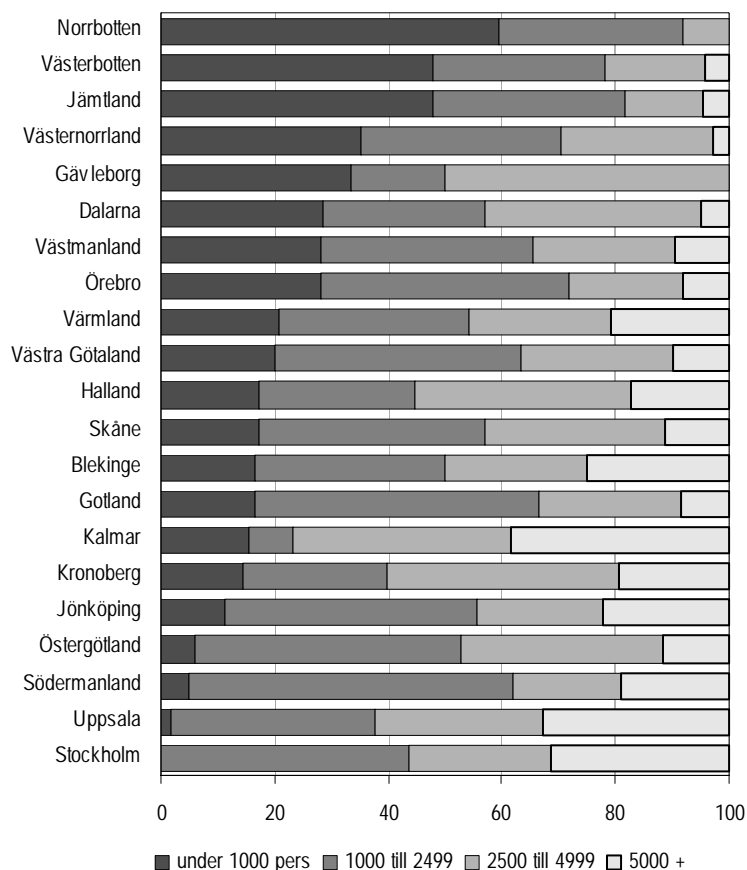


Diagram 3. Andel brandstationer med räddningsstyrkor anställda på deltid uppdelade efter rekryteringsbasens storlek. Rekryteringsbas är antal personer mellan 20-64 år. Källa Glesbygdsverket.

Tiden från larm till dess att första räddningsfordon har lämnat brandstationen, anspänningstiden, är som framgått av avsnitt 3.3. fem minuter för drygt 50 % av räddningsstyrkorna i landet. För de styrkor som är organiserade på deltid är för övervägande delen anspänningstiden 5-6 minuter. I diagram 4 har vi utgått från att de som rekryteras till anställning som deltidsanställda brandmän är i åldersgruppen 20-39 år. Av tabellen framgår hur rekryteringsbasen för denna åldersgrupp förändras om anspänningstiden ökas från 5-10 minuter respektive från 10-20 minuter. Ökningen är som framgår störst vid en förändring av tiden från 5-10 minuter. I t.ex. Kalmar län ökar rekryteringsbasen vid en förändring från 5-10 minuter med drygt 40 % och i Hallands län med över 80 %. Om anspänningstiden ökas från 10-15 minuter ökar rekryteringsbasen vid 10 minuter med knappt 10 % i Kalmar län och med ca 5 % i Hallands län.

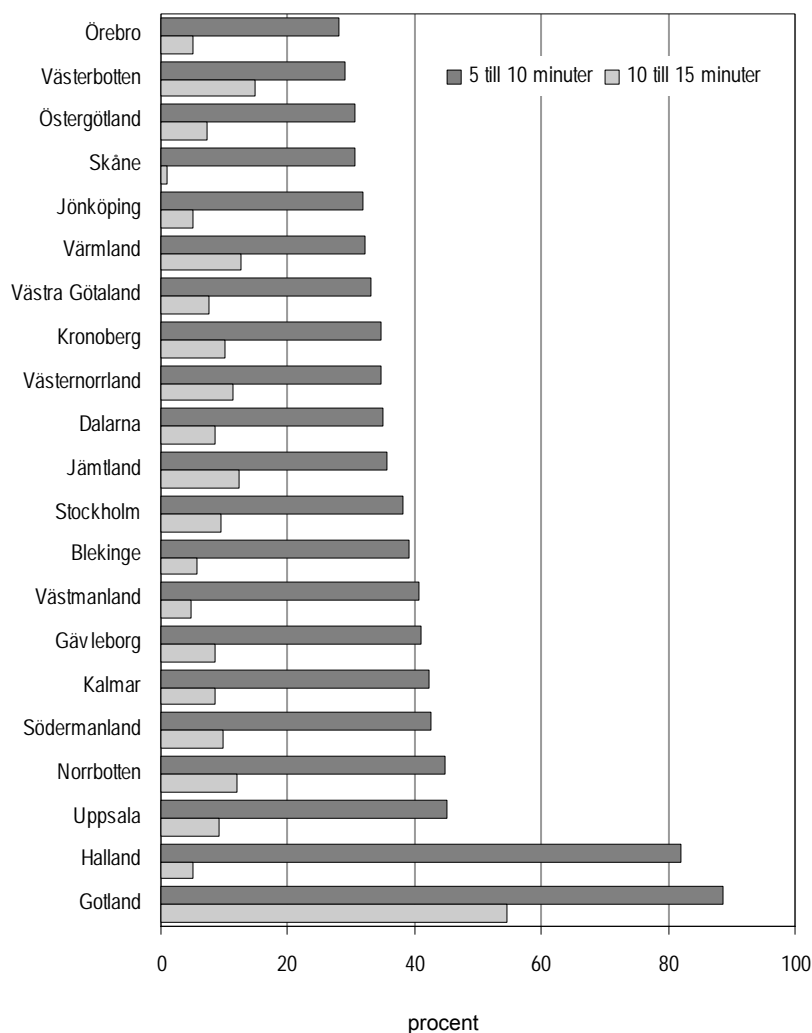


Diagram 4. Förändring i procent av rekryteringsunderlaget till brandstationer med styrkor organiserade på deltid om anspänningstiden ökas från 5-10 minuter respektive 10-15 minuter. Källa SCB, Glesbygdsverket

Avslutningsvis redovisas i tabell 4 antalet personer med vilka rekryteringsbasen förändras för brandstationer med styrkor organiserade på deltid vid utökning av anspänningstiden i steg om 5 minuter i intervallet 5-20 minuter. Av tabellen framgår att för riket ökar rekryteringsunderlaget vid en utökning från 5-10 minuter med drygt 400 000 personer, d.v.s. närmare 40 %.

	Befolkning 20 till 64 år				Andel av samtliga				
	inom 5 minuter	inom 10 min	inom 15 min	inom 20 min	samtliga	Inom 5 min	inom 10 min	inom 15 min	inom 20 min
Stockholm	37 038	52 174	57 624	59 509	60 221	62	87	96	99
Uppsala	38 726	57 875	63 287	64 305	64 314	60	90	98	100
Södermanland	37 010	53 397	59 087	59 909	60 057	62	89	98	100
Östergötland	64 417	86 283	93 713	94 825	95 164	68	91	98	100
Jönköping	74 905	99 748	105 478	106 305	106 330	70	94	99	100
Kronoberg	35 612	48 952	54 445	55 556	55 611	64	88	98	100
Kalmar	42 543	61 869	67 746	68 527	68 590	62	90	99	100
Gotland	4 457	8 708	13 304	14 197	14 211	31	61	94	100
Blekinge	26 094	37 009	39 147	39 185	39 187	67	94	100	100
Skåne	188 979	250 780	253 678	253 684	253 684	74	99	100	100
Halland	32 379	59 866	63 079	63 153	63 153	51	95	100	100
Västra Götaland	206 837	281 067	303 891	306 471	306 822	67	92	99	100
Värmland	51 785	69 800	79 564	81 558	82 072	63	85	97	99
Örebro	54 645	71 413	75 847	76 678	76 822	71	93	99	100
Västmanland	33 817	47 918	50 542	50 754	50 787	67	94	100	100
Dalarna	47 743	65 676	71 999	73 157	74 466	64	88	97	98
Gävleborg	30 060	43 220	47 403	48 712	49 378	61	88	96	99
Västernorrland	32 349	44 556	50 337	52 248	53 262	61	84	95	98
Jämtland	24 757	34 210	39 196	41 887	44 203	56	77	89	95
Västerbotten	42 311	55 479	64 393	69 047	71 771	59	77	90	96
Norrbottnen	22 092	32 245	36 578	38 868	45 401	49	71	81	86
Riket	1 128 556	1 562 245	1 690 338	1 718 535	1 735 506	65	90	97	99

Tabell 4. Rekryteringsbasen för brandstationer med personal organiserad på deltid fördelat på län och olika tidsintervaller. Källa SCB, Glesbygdverket.

3.5 Utvärderingar av försöksutbildningar

Räddningsverket redovisade den 1 mars 2002 en rapport om den försöksutbildning av brandman deltid som bedrivits under 2001. Utbildningen har utvärderats dels genom en extern utvärdering av institutionen för beteendevetenskap vid Kristianstads högskola dels av Räddningsverkets projektledare.

Under hösten 2001 och våren 2002 genomfördes två försöksutbildningar för brandman deltid, en vid verkets skola i Sandö och en vid skolan i Skövde. Till grund för utbildningarna låg det förslag om en ny utbildning för brandman deltid som lämnats i rapporten "Förändrad utbildning av räddningstjänstens personal" (P30-349/00).

De huvudsakliga förändringarna gentemot tidigare var en förlängning av utbildningstiden, förändrad uppläggning med inslag av distansutbildning och ett vidgat innehåll i utbildningen. Det vidgade innehållet innebär bl.a. att förebyggande arbete ges ett större utrymme och att utbildningen skall ge likvärdig kompetens för insatser vid "vardagsolyckor" med den som ges vid grundutbildning för heltidsanställd personal. Med vardagsolyckor avses bostadsbrand, trafikolyckor och skogsbrand.

Planerna var att varje kurs skulle bestå av 24 elever. Vissa problem inledningsvis medförde att endast 31 elever anmälde sig till kurserna, 21 i Skövde och 10 i Sandö. Avsikten var att kurserna skulle inledas med en preparandutbildning om två veckor där en vecka skulle genomföras vid respektive deltagares egen organisation och en vecka skulle genomföras vid respektive skola. De problem som uppstod inledningsvis innebar dock att den planerade preparandutbildningen vid skolorna ställdes in. Det framgår av utvärderingarna att detta innebar att det var ojämn kunskapsnivå hos eleverna inledningsvis och att detta påverkade utbildningarna. Kurserna innehöll en del som lästes på distans och som omfattade 120 timmar och som delades på två perioder om 60 timmar. Kurserna inleddes med två veckor på skola. Därefter följde en distansperiod, en skolvecka, en distansperiod och avslutningsvis två skolveckor. Sammantaget skulle bortavaron hemifrån inte bli längre och dessutom fördelas till tre tillfällen. Kursen i Sandö genomfördes under 17 veckor och kursen i Skövde under 26 veckor. I Skövde ingick dock jul- och nyårshelgerna i de 26 veckorna. Detta innebar att den rekommenderade studietakten om 10 timmar per vecka vid distansstudier överstegs, åtminstone vid kursen i Sandö.

Det fanns en del förutsättningar för kurserna. En var krav från styrgrupp och räddningschefer att eleverna skulle kunna användas som brandmän efter första perioden på en skola. Andra krav var t.ex. att brandmannen efter utbildningen skulle ha förutsättningar

- att förebygga olyckor genom att kunna delta i informationsinsatser för allmänheten och arbeta med säkerhetsarbete på ordinarie arbetsplats,
- att genomföra räddningsinsatser vid bostadsbrand, trafikolycka och skogsbrand, samt
- att följa kunskapsutvecklingen inom området skydd mot olyckor.

De redovisade utvärderingarna är allmänt positiva. Särskilt framhålls ett stort engagemang från elever och de kommunala räddningstjänster som deltog under distansperioderna. Det ökade innehållet av förebyggande frågor upplevs positivt av eleverna. Den flexibla uppläggningsformen framhålls också som bra. Den ger dels möjligheter för huvudarbetsgivaren att planera sin verksamhet på ett bättre sätt och den delade utbildningen inkräktar också mindre på elevernas familjeliv. Utvärderingarna visar att det är möjligt att genomföra utbildningen utan momentet rökdykning och att utbildningen då bör kunna kortas med ungefär en vecka. Att den ekonomiska ersättningen för distansutbildningen inte är reglerad eller lika för alla är den fråga som upplevts mest negativt. I utvärderingarna föreslogs att "Utbildning för räddningsinsats" skulle genomföras med den skolbundna delen uppdelad i två delar. Andra skäl har talat för en uppdelning i tre delar och kursen kommer att genomföras enligt det mönstret.

En närmare studie av utvärderingarna ger utrymme för reflektioner när det gäller rekryteringsfrågan. Det framgår på flera ställen att det finns ett

mycket stort engagemang för uppgifterna och för arbetet inom den kommunala räddningstjänsten hos eleverna. Det har vi också mött i vår undersökning. Ett sådant engagemang kräver också bekräftelse på att det som utträttas är något värt. Även om det är utanför detta uppdrag förtjänar dock detta förhållande att nämnas.

Elevernas huvudarbetsgivare har i huvudsak varit positiva till den delade utbildningen. Någon har t.o.m. uttryckt att det inte varit möjligt med hänsyn till verksamheten att tillåta en anställd att vara borta från arbetet under fem veckor i följd. Några huvudarbetsgivare har också menat att genom det nya upplägget kan det bli möjligt att rekrytera nya grupper till arbetet som deltidsanställd brandman. En uppfattning som också räddningschefer fört fram i utvärderingen. (se även avsnitt 8)

Utvärderingen från högskolan i Kristianstad har som ett förslag att utbildning som ger behörighet att framföra räddningstjänstens tunga fordon, C-körkort, bör integreras i utbildningen. Detta är ett förslag från eleverna och ett förslag som också förts fram från räddningschefer. Denna utbildning föreslås genomföras under kvällstid. Samtidigt har från elevhåll förts fram att kurserna på skolorna har varit arbetsamma med bl.a. kvällstjänster och att de sociala kontakterna och umgänget med andra elever varit mycket positivt. Det tyder på att det finns för- och nackdelar med att erbjuda körkortsutbildning som en extra utbildning under veckorna vid skolorna. I det fortsatta arbetet bör därför denna fråga noga övervägas. (Se även avsnitt 10)

4 Rekryteringsproblem

4.1 Rekrytering generellt

Svårigheter med rekrytering av arbetskraft är inget specifikt problem för den kommunala räddningstjänsten. Flertalet sektorer i samhället har idag problem med att rekrytera arbetskraft. Särskilt gäller det i glesbygden. Enligt Glesbygdsverkets Årsbok 2002 finns det stora skillnader när det gäller den generella sysselsättningsutvecklingen, en kraftig positiv utveckling i storstadsregioner och en svag utveckling i skogslänen. Under lång tid har flera glesbygdsregioner haft hög arbetslöshet och få lediga platser, en situation som dock starkt kommer att förändras. Åldersstrukturen förändras och det blir allt färre människor som skall försörja fler. Glesbygdsregionerna med en redan hög andel äldre kommer att känna effekterna av detta först. Redan nu har ett län som Norrbotten passerat den punkt där andelen avgående är högre än andelen tillträdande på arbetsmarknaden. Enligt Glesbygdsverkets Årsbok kommer den största bristen att finnas inom vård och omsorg men det kommer också att bli brist på lärare, tekniska tjänstemän, civilingenjörer, IT-specialister, industriarbetare och byggnadsarbetare.

När det gäller återflyttning efter t.ex. genomförd utbildning på annan ort har Glesbygdsverket i en studie visat att den lokala förankringen sannolikt är ett

viktigt skäl till återflyttning. Detta indikerar att för att trygga en rekryteringspotential för den kommunala räddningstjänsten finns det skäl att väcka intresse för räddningstjänstverksamhet i tidig ålder.

Att rekrytera personal på deltid till den kommunala räddningstjänsten är förenat med särskilda svårigheter. Dels inkräftar uppgiften på fritiden som idag värderas allt högre, dels skall den sökande uppfylla krav beträffande hälsa och fysisk arbetsförmåga och dessutom skall bostad och arbetsplats ligga inom rimligt avstånd från brandstationen. Dessutom är det en fördel om den sökande har ett körkort som ger behörighet att framföra tunga fordon. Detta pekar på att vid ändrade värderingar om fritidens betydelse och generella svårigheter att få tag på arbetskraft blir rekryteringsuppgiften till den kommunala räddningstjänsten en uppgift som kräver stora insatser.

4.2 Rekrytering av deltidsanställd brandpersonal

Med utgångspunkt från de något oprecisa uppgifterna i Räddningsverkets lägesredovisning har vi valt att djupintervjua representanter för ett geografiskt och storleksmässigt urval av de kommunala organisationerna för räddningstjänst i Sverige. Totalt intervjuades 33 räddningschefer som ansvarar för verksamhet i 61 kommuner. I de 61 kommunerna finns 132 orter med brandpersonal organiserade på deltid. I 128 av orterna är de organiserade som kompletta räddningsstyrkor och vid övriga 8 som mindre enheter. Sammantaget innebär det att ca 20 % av alla deltidsstyrkor i landet undersökts.

Vid samtliga räddningstjänstorganisationer där räddningschefen intervjuats har en deltidsbrandman, oftast fackligt aktiv, också intervjuats om rekryterings- och beredskapsproblematiken. Även politiker i ansvarig nämnd eller kommunstyrelse har intervjuats. Dessvärre har det varit svårt att få tag på dessa personer, och som framgått var det särskilt tidsödande att komma i kontakt med representanter för den politiska nivån. 24 deltidsbrandmän och 13 förtroendevalda har intervjuats. För att särskilt belysa frågan om kvinnliga brandmän har 4 kvinnliga brandmän intervjuats.

Information om arbetet har lämnats till länsstyrelserna och kontakter har tagits med dessa när kommunerna valts ut. Dessutom har vi som nämnts vid två tillfällen deltagit i de samtal om rekryteringssvårigheter med kommuner som Svenska kommunförbundet och de fackliga organisationerna fört. I den grupp som arbetat med intervjuundersökningarna och sammanställningen av resultat från dessa har ingått tre handläggare vid Räddningsverkets tillsynsenhet som har lång erfarenhet från det kommunala räddningstjänstområdet och som också har erfarenhet från arbete inom arbetsmiljöområdet.

Vi är väl medvetna om att det beträffande rekrytering av deltidsanställd brandpersonal kan finnas problem och lokala avvikelser mot den bild av läget vi kunnat få fram. Sammantaget gör vi dock, mot bakgrund av de

erfarenheter som intervjuarna har och de djupintervjuer som genomförts, bedömningen att den bild av läget och de problem som finns på ett rimligt och någorlunda heltäckande sätt har kunnat beskrivas.

Det kan möjligen uppfattas som en brist att vi av tidsskäl inte lyckats nå flera representanter från de förtroendevalda. Räddningstjänstsektorn är en relativt liten del av den kommunala verksamheten och det framkommer också i flera sammanhang att det politiska intresset för verksamheten kunde vara större. Inte minst utredningen om en reformerad räddningstjänstlagstiftning har genom förslagen i betänkandet sökt öka de förtroendevaldas intresse. Det skall dock sägas att de förtroendevalda vi har intervjuat har visat intresse och engagemang för verksamheten.

Av räddningschefernas svar framkom att det fanns rekryteringssvårigheter i 49 av de 132 tätorterna. Vid 75 räddningsstyrkor fanns inga rekryteringsproblem och vid åtta fanns rekryteringsproblem periodvis.

Resultatet av dessa intervjuer ger vid handen att man upplever problem att rekrytera deltidbrandmän till 37 % av deltidstyrkorna medan man vid 57 % inte uppvisade några rekryteringsproblem. Vid 6 % av de styrkor som ingått i undersökningen uppgavs att det periodvis kunde finnas problem att rekrytera. Siffrorna kan inte med säkerhet sägas vara representativa för hela landet men de ger en betydligt mer nyanserad bild än den som återges i Lägesredovisningen och det är vår bedömning att de ger en mer rättvisande bild.

På vissa orter finns det rekryteringsproblem men inte beredskapsproblem medan det på andra inte finns rekryteringsproblem men att det ändå är problem med att upprätthålla beredskapen t.ex. på grund av utpendling. Ofta hänger dock naturligtvis rekryteringsproblem och svårigheter att upprätthålla beredskap ihop. Eftersom brandmännen ofta löser beredskapen sinsemellan med interna byten uppfattar inte räddningschefen detta som beredskapsproblem om frågan inte lyfts till honom eller henne. De tillfrågade brandmännen har också, i flera fall än räddningscheferna, uppgivet att de upplever problem med att hålla beredskapen.

Av de 49 räddningsstyrkor där man uppgav att det var rekryteringssvårigheter fanns det vid 14 av dessa styrkor en eller flera vakanser till fasta tjänster. Det uppgavs även att det fanns vakanser på pool/vikarietjänsterna vid 14 av räddningsstyrkorna varav fyra var vid samma styrkor som hade vakanser till fasta tjänster. Vid flera av de styrkor där det var vakanser till de fasta tjänsterna fanns ingen ambition att ha en pool med vikarier överhuvudtaget medan det vid flera av de styrkor där det inte finns rekryteringsproblem finns pooltjänster. Några räddningschefer uppger att de har målet att bygga upp en pool/vikarieorganisation. Dock hade de inte kommit längre än till en ambition och hade t.ex. inte specificerat antal tjänster för detta.

Eftersom varje tätort är unik, såväl geografiskt som arbetsmarknadsmässigt som från demografisk synpunkt är det inte alldeles enkelt att ge alltför

generella svar på varför problemen är på det ena eller andra sättet. Man kan dock ur diagram 5 och 6 utläsa att det finns samband mellan befolkningsmängd och vilken storlek på insatsstyrka som är möjlig, eller har ansetts vara möjlig, att upprätthålla.

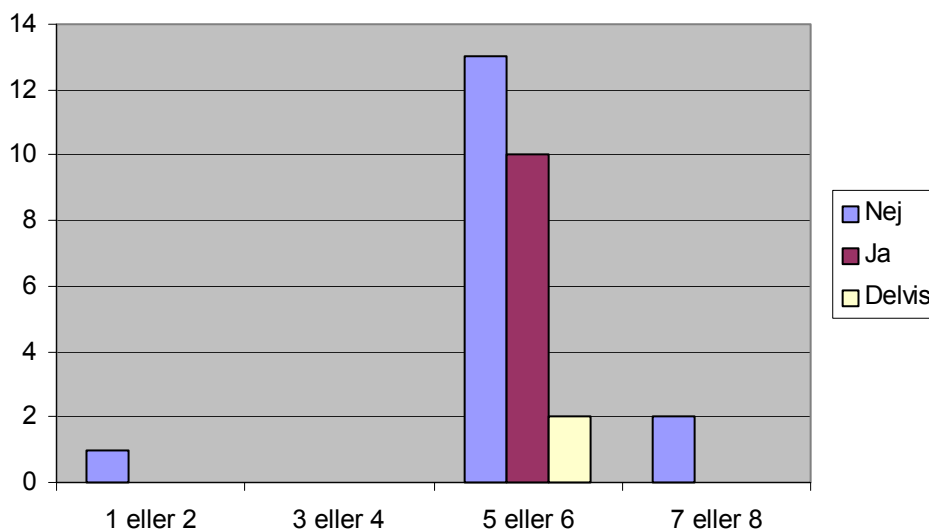


Diagram 5. I diagrammet visas rekryteringsproblem i förhållandet mellan en styrkas storlek och invånarantalet i orter mellan 1250 och 2500 invånare

Vår undersökning tyder på att det för den mest förekommande styrkan om en brandförman deltid (BfD) och fyra deltidsanställda brandmän (BmD) (fortsättningsvis 1+4), uppstår problem med rekrytering av deltidsbrandmän i tätorter med färre än cirka 2200 invånare. Det fåtal som har svårigheter trots större befolkningsunderlag har speciella förutsättningar som t.ex. stor utpendling, räddningsstyrka anställd på heltid på samma ort, brandstationen är felplicerad i förhållande till var människor bor och arbetar kombinerat med kort anspänningstid.

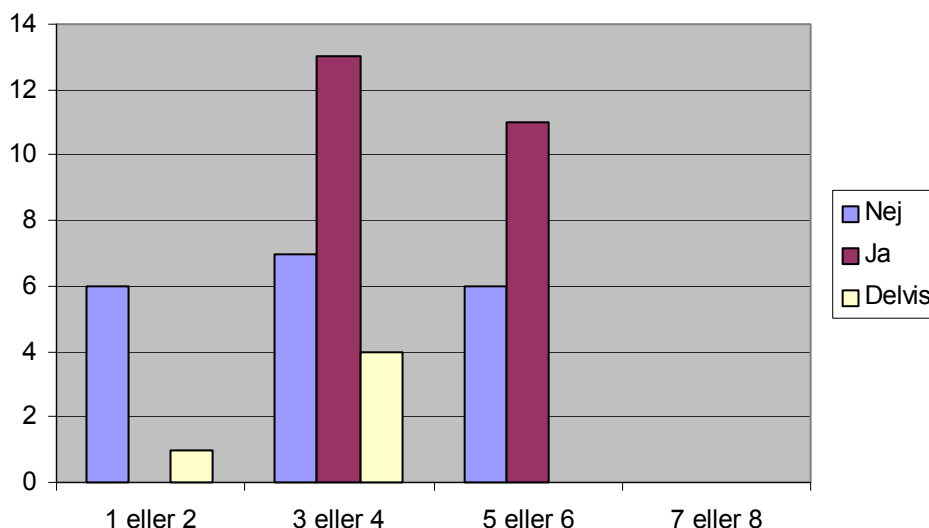


Diagram 6. I diagrammet visas rekryteringsproblem i förhållandet mellan en styrkas storlek och invånarantalet i orter upp till 1250 invånare

Om vi använder begrepp enligt avsnitt 3.3 består en räddningsstyrka av minst ett befäl och en brandman (1+1). Med hänsyn till riskbild och andra omständigheter och förutsättningar förekommer dock att personal för räddningstjänstverksamheten i vissa orter består av ett befäl, brandförman deltid (1 BfD) som till sitt förfogande har ett räddningsvärn. I andra tätorter kan det vara två brandmän (0+2) som leds av räddningsledare på annan plats. Vår undersökning visar att bemanningar med deltidsanställd brandpersonal om 1 BfD, 1+1 eller 0+2 är möjlig på de flesta orter oavsett befolkningsunderlag och att detta förklaras av ett stort ideellt engagemang för att behålla service i form av räddningstjänst på dessa orter. Vid övergången till 1+2 eller 1+3 uppstår problem vid färre än 1000-1100 invånare.

Som bekräftelse på ovanstående uppgav 24 av 33 räddningschefer att den största orsaken till svårigheter att rekrytera nya deltidsbrandmän var att det var för få som bor och arbetar på de aktuella orterna. Ytterligare åtta angav samma orsak som det näst största hindret för rekrytering. De tillfrågade deltidsbrandmännen förstärkte denna bild då 13, av de 24 till vilken frågan ställdes, hade detta alternativ som största hindret och ytterligare sex som det näst största hindret. Ytterligare bekräftas detta av de demografiska aspekter som redovisas i avsnitt 3.4.

Det är framförallt beredskapen under dagtid som är svår att hålla eftersom arbetstillfällena försvinner från mindre orter. Många pendlar för att arbeta på andra orter och det ställer då krav på att de som finns kvar under dagtid ställer upp på skiftbyten. Det ställer även högre krav på förståelse från de huvudarbetsgivare som finns på orten eftersom deras anställda i högre grad har beredskap under arbetstid.

I tabell 5 redovisas hur de 33 räddningscheferna rangordnat orsakerna till rekryteringsproblemen och av tabell 6 framgår hur de 24 deltidanställda brandmännen besvarat samma fråga. Rangordningen har ofta stannat vid de två mest dominerande orsakerna. Det förekommer också att man ansett att det inte är möjligt att rangordna och då har flera alternativ givits samma dignitet. Därav följer att summan för en kolumn kan överstiga eller bli mindre än 33 respektive 24. Tabellerna ger dock en indikation på hur problemen upplevs.

Problemområde/Rangordning	1	2	3	4	5	6
För få som bor och arbetar inom tätorten	24	9			2	
Fysiska kraven	7	10	4	3		
Annat	3	7	1	1		
Körkort	1	6	2	3	3	
Ersättning och de sociala förmånerna		5	6	4	4	
Ålderssammansättningen i tätorten		2	2	2	5	1

Tabell 5. Räddningschefernas rangordning av problemområden

Problemområde/Rangordning	1	2	3	4	5	6
För få som bor och arbetar inom tätorten	13	6		1		
Fysiska kraven	5	4				
Körkort	4		4			
Ersättning och de sociala förmånerna	1	3	2		1	
Annat		3	4	1		
Ålderssammansättningen i tätorten				1	1	

Tabell 6: Deltidsbrandmännens rangordning av problemområden

Under problemområde Annat anges t.ex. familjeskäl, svårigheter att få medgivande från huvudarbetsgivare, barnpassning, fritiden värderas högre idag än förr, familjen har bara en bil, för få kvinnor som söker, försäkringsfrågor m.m. Beträffande de fysiska kraven som problemområde redovisas detta i avsnitt 6.

En fråga som varit uppe men som inte tas upp vidare i denna rapport är svårigheterna att rekrytera deltidanställda brandförmän. Problemet visar sig, som flera andra frågor, upplevas olika på olika platser. En del uppger

sig inte känna igen frågan. Frågan var dock uppe under den konferens som Glesbygdsklubben anordnade i Sandö och den har också framförts i vår undersökning. Det som lyfts fram är att det är ett stort ansvar förenat med uppgiften och att bl.a. ersättningen inte svarar mot denna. Andra skäl som framförs är svårigheter att byta skift då det finns förhållandevis få att byta med. Annat är t.ex. att det kan vara brist på kompetensutvecklingsinsatser. Denna fråga torde i första hand vara frågor om bl.a. organisation av arbetet och löses bäst av parterna.

5 Rekryteringsinsatser

5.1 Undersökning

En viktig fråga under arbetets gång har varit att ta reda på hur rekryteringsarbete utförs. Förändrade värderingar och samhällsutvecklingen i största allmänhet har självklart påverkat möjligheterna att rekrytera och behålla de deltidsanställda brandmännen, på samma sätt som påverkan skett inom många andra samhällssektorer. För att kartlägga hur rekryteringsarbetet har bedrivits och för att belysa hur betydelsefullt detta är i sammanhanget har sex traditionella metoder studerats. Studien har tagit sikte på att undersöka vilka metoder som använts, i vilken utsträckning och resultatet av detta.

Nedanstående tabell redovisar i vilken utsträckning, uttryckt i procent, som olika metoder använts. I den följande texten kommenteras hur metoderna använts och det resultat som redovisats.

Rekryteringsmetod	Andel
Annonsering i media och/eller via arbetsförmedlingen	86 %
Rekryteringsåtgärder riktade direkt mot företag på orten	31 %
Delat ut flygblad eller knackar dörr i aktuellt område	40 %
Riktad information, exempelvis till personer mellan 20 - 40 år	31 %
Särskilda insatser för att rekrytera kvinnor	43 %
Särskilda insatser för att rekrytera minoritetsgrupper	9 %

Tabell 4. Rekryteringsmetoder och andel kommunala räddningstjänstorganisationer som använt respektive metod.

Det skall från början konstateras att den vanligast förekommande metoden att rekrytera deltidsbrandmän har varit annonsering. Samtidigt med annonsering sker, genom det engagemang som finns hos personalen, kontakter med bekanta eller arbetskamrater som uppmanas att söka anställning.

Särskilda insatser för att rekrytera kvinnor kommenteras längre fram i detta avsnitt. Det skall dock redan här sägas att vi när andelen 43 % angivits i tabellen också räknat med dem som t.ex. i platsannons angivit att kvinnor är välkomna, eller särskilt välkomnas, att söka tjänst.

I övrigt finns det stora skillnader i resultaten från de olika rekryteringsåtgärderna. I enstaka fall har annonser i dagspressen givit ett tillräckligt antal sökanden men i allmänhet har annonsering givit få svar. Förklaringen tycks vara dels dålig kunskap om räddningstjänstens organisation och vad uppgiften innebär är, dels har annonserna ofta en ”kravfylld” utformning - ”vi kräver att den sökande har god fysik etc....” en formulering som inte entusiasmerat i någon högre grad. I de fall annonsen utformats på ett positivare sätt - ”vi erbjuder ett spännande arbete med gott kamratskap etc...” - har utfallet bedömts som betydligt bättre. Annonsering via arbetsförmedlingarna har ofta medfört ansökningar från avlägsna delar. Annonserna har varit otydliga och tjänsterna har uppfattats som heltidstjänster.

Rekryteringsåtgärder riktade mot anställda inom ett särskilt företag har mestadels bestått av annonsering på företagets anslagstavla, eller kontakt med företagsledningen när den presumtive deltidsbrandmannen nekats anställning inom räddningstjänsten. Endast i enstaka fall har företagsrepresentanter bjudits in för att informeras om vad det skulle innebära att ha en deltidsbrandman i organisationen. I de fall detta skett, t.ex. i Säter i Dalarna, har responsen från arbetsgivarna varit mycket positiv. Också återkommande kontakter för att vidmakthålla goda relationer har visat sig mycket värdefullt, så har exempelvis räddningstjänsten i Laholm regelbundna frukostmöten med de företag som har deltidsbrandmän anställda. Genom detta har också rekrytering underlättats.

Uppenbarligen är bristande information till deltidsbrandmännens huvudarbetsgivare en starkt bidragande orsak till den kritik som ibland kommer till uttryck i olika sammanhang. Fler än två tredjedelar av de kommunala organisationer för räddningstjänst som ingått i denna undersökning har inte haft någon kontakt med företagen i avsikt att möjliggöra eller underlätta rekryteringen och detta visar på att det finns utrymme för insatser inom detta område. (Se vidare avsnitt 8)

En del kommuner har riktat rekryteringsinsatser till vissa grupper, t.ex. boende i ett visst område eller till personer i viss ålder. Metoderna har varit av många olika slag - flygblad, öppet hus på brandstationen, workshops, torgmöten och kommunala projekt där flera förvaltningar varit engagerade - är några exempel på aktiviteter som oftast varit framgångsrika. Dessa aktiviteter har dessutom skapat kunskap och medvetande om brandskydd hos allmänheten och förmedlat en positiv bild av den kommunala räddningstjänstverksamheten.

Projekt som tar sikte på framtiden och som syftar till att bredda rekryteringsbasen pågår eller planeras i flera kommuner. Exempelvis planeras på flera håll att integrera en räddningstjänstutbildning i gymnasiets omvårdnadsprogram inför höstterminen 2003. Detta med syfte att öka intresset hos pojkar för vårdsektorn och hos flickor för räddningstjänstsektorn. Utbildningen avses att ge en bred behörighet för vidare studier, bl.a. till den nya tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor.

Få har använt sig av broschyrer och annat rekryteringsmateriel som redan finns färdigt. T.ex. uppger endast två av de som ingått i undersökningen att de använt den rekryteringsbroschyr som Räddningsverket och Brandmännens Riksförbund tagit fram.

Några har i en första fas endast registrerat intresseanmälningar och först därefter riktat personliga rekryteringsåtgärder till dem som anmält intresse.

I de diskussioner som förts med representanter för deltidsbrandmännen framkom också andra synpunkter som anses påverka rekryteringsklimatet. Exempel är engagemanget hos räddningstjänstens ledning och attityder hos räddningstjänstens övriga personalgrupper till de deltidsanställda.

De särskilda rekryteringsåtgärder som riktats mot kvinnor och minoritetsgrupper har för det mesta bestått av en upplysning i platsannonserna att man särskilt välkomnar dessa kategorier. På en del ställen har särskilda ”Prova på” - dagar, där deltagarna fått information om och prövat på uppgiften som brandman, arrangerats för kvinnor och i något enstaka fall även för minoritetsgrupper. Dessa arrangemang har vanligtvis varit uppskattade och välbesökta men utfallet, det vill säga antalet personer som faktiskt anställts som en direkt följd av sådana arrangemang har varit begränsat. Tänkbara orsaker skulle kunna vara att aktiviteterna inte tillräckligt förberetts och följts upp och att marknadsföringen kanske blivit alltför machobetonad. Beträffande kvinnor i kommunal räddningstjänst har flera studier och rapporter utarbetats under senare år men dessvärre verkar det inte som att erfarenheterna och kunskaperna från dessa annat än undantagsvis har beaktats i rekryteringsarbetet. Inte heller syns det som om intentionerna i jämställdhetslagen fått särskilt stort genomslag inom den kommunala räddningstjänstverksamheten.

I Räddningsverkets rapport ”Brandman - och kvinna” redovisas flera erfarenheter och förslag som hittills inte fått något större genomslag i praktiken, men som bör beaktas för att nå framgång vid rekrytering av kvinnor till tjänster som brandmän. Att enbart annonsera är ofta inte tillräckligt utan rekryteringsfrågorna måste ägnas mer uppmärksamhet om det ska vara möjligt att locka kvinnor att söka tjänster. Vår bedömning är att inom flera organisationer för räddningstjänst har inte rekryteringsfrågorna givits den uppmärksamhet de måste få och detta gäller särskilt ifråga om att rekrytera kvinnor till räddningstjänsten. Så har t.ex. kommunerna ofta en särskild personalfunktion där kunskaper om rekrytering finns. Dessa kunskaper förefaller inte utnyttjas särskilt ofta när det gäller rekrytering av deltidsanställd brandpersonal. Rekryteringsarbetet sköts snarare som en rutinuppgift från brandstationen av personal som har expertkunskaper inom andra områden än rekrytering.

Rekryteringen är en viktig strategisk fråga och kommer man förbi den processen och väl anställt kvinnliga deltidsbrandmän så är erfarenheten att de accepteras och uppskattas snabbt.

En omständighet som bör beaktas i detta sammanhang är småbarnsföräldrar som deltidsanställda brandmän. Beredskapen inom den kommunala räddningstjänstverksamheten skiljer sig väsentligt från andra typer av jour och beredskap genom kravet att vid larm inställa sig på kort tid. Barntillsynen måste fungera och det kräver ett väl fungerande socialt nätverk. Ett exempel på hur denna fråga kan lösas kan hämtas från Holland där man i några kommuner har löst detta genom att personal från barnomsorgen vid larm inställer sig på brandstationen för att ta hand om de barn som behöver tillsyn under tiden mamma eller pappa är upptagen av arbetet som brandman.

Som framgått har inte insatserna för att öka inslaget från minoritetsgrupper varit särskilt stort. På några platser har informationsmöten anordnats medan det annars oftast stannat vid en uppmaning i annonsen till dessa grupper att söka tjänst. En uppmaning som får bedömas ha ringa värde om man inte på ett tydligt sätt tidigare informerat om vad arbetet innebär. Systemet med brandmän anställda på deltid på det sätt vi har i Sverige förekommer inte i andra länder och informationsinsatser till grupper som kommer från andra länder och kulturer är därför nödvändiga om inslaget från dessa grupper skall kunna ökas. Det skall också noteras att när vi tagit upp frågan har vi ofta mötts av att det inte är särskilt vanligt med inslag från andra länder och kulturer i de orter som ingått i undersökningen.

5.2 Diskussion om rekryteringsinsatser

Av undersökningen framgår att trots allt har ett stort antal både selektiva och riktade rekryteringsåtgärder använts av kommunerna. Ibland har det varit okonventionella metoder som ofta resulterat i ett förhållandevis gott resultat. Som resultatet av intervjuerna visar har emellertid en majoritet av de kommunala räddningstjänsterna i ringa omfattning eller inte alls använt sig av annat än de traditionella rekryteringsmetoderna. Inte heller den politiskt ansvariga nämnden har annat än i undantagsfall givit uppdrag, ställt medel till förfogande och följt upp arbetet med rekrytering där detta har angivits som ett stort problem. Frågan har oftast redovisats som ett anmälningsärende.

Den allmänna diskussionen om rekryteringsproblem har ofta utgått från ett ofullständigt och tveksamt underlag samt en oklar definition av vad rekryteringsproblemen egentligen består av. I exempelvis det regionala TV programmet "Smålandsnytt" redovisades i ett inslag den 14 november i 2002 en siffra på antalet vakanser inom Kalmar län som visade sig vara nästan tre gånger så hög som det faktiska antalet. Inte heller kommenterades att flertalet av dessa vakanser återfanns i orter med få invånare och hög grad av utpendling.

En del faktorer är naturligtvis svåra att påverka som t.ex. demografiska förhållanden medan andra däremot är både möjliga och nödvändiga att påverka.

Ett resultat av vår undersökning är att metoderna att rekrytera är ett område som behöver betydligt mer uppmärksamhet än det hittills fått. Andra värderingar och förhållanden i samhället och i arbetslivet kräver nya och förändrade metoder för att rekrytera och behålla medarbetare, ett förhållande som blivit uppenbart också inom många andra samhällssektorer.

Traditionella och passiva rekryteringsmetoder bör överges till förmån för mer selektiva och kraftfulla åtgärder. Det är rimligt att anta att rekryteringsbasen för deltidsanställd brandpersonal på många ställen kommer att vara begränsad även i framtiden. Det är därför en nödvändighet att förnya och komplettera de traditionella metoderna att rekrytera för de kommunala räddningstjänstorganisationer som ännu inte gjort det.

Det finns en klart uttalad politisk målsättning att öka jämställdheten och att de anställda inom olika samhällssektorerna skall spegla invånarna i samhället både till kön och etnisk bakgrund. Den kommunala räddningstjänsten torde vara ett av de områden där detta lyckats sämst. Med för närvarande ca en procent kvinnor bland den deltidsanställda brandpersonalen finns det dessutom en potential att öka rekryteringsbasen med närmare hundra procent. Det är inte opportunt att, som man, uttrycka att kvinnor inte passar inom den kommunala räddningstjänstverksamheten. I och för sig har någon räddningschef i vår undersökning tydligt sagt att han, det var en han, inte anser att kvinnor passar inom räddningstjänsten.

Vad vi kunnat märka en tendens till i undersökningen är att kvinnorna bjuds in till räddningstjänsten lite motvilligt, d.v.s. ni är välkomna men vi tycker egentligen inte att ni passar för uppgiften. Den attityden som inte kan beläggas men som kan anas under ytan ger dåliga förutsättningar för rekrytering. Det skall sägas att det finns undantag. Det finns inom en del räddningstjänstorganisationer en syn som skiljer sig från den här beskrivna, men så här långt är dessa i minoritet. Slutsatsen blir att det är en lång väg att vandra för den kommunala räddningstjänstverksamheten innan de politiska intentionerna på detta område uppfyllts.

6 Arbetsmiljö

6.1 Inverkan av föreskrifter om arbetsmiljö vid rekrytering

I tidigare rapport föreslås att Arbetsmiljöverket bör omarbete föreskriften om rök- och kemdykning (AFS 1995:1) och eventuellt komplettera med föreskrifter och allmänna råd. Det konstateras i rapporten att en deltidsbrandman skall kunna utföra rök- och kemdykning och att detta kräver att en läkarundersökning sker samt att ett arbets-EKG genomförs. Vidare skall

krav på fysisk arbetsförmåga uppfyllas. Detta regleras i de nämnda föreskrifterna. I rapporten konstateras att föreskrifterna om rök- och kemdykning torde vara det enskilda dokument som vid sidan om räddningstjänstlagstiftningen haft störst påverkan på hur den kommunala räddningstjänsten har kommit att organiseras. Föreskriften reglerar, utöver krav på den enskilde brandmannens fysiska status, också den organisation som ska finnas på skadeplatsen för att rök- eller kemdykning ska få genomföras. Minimibemanning är enligt föreskriften ett befäl och fyra brandmän. Av tidigare rapport framgår vidare att föreskriften och ambitionen att en räddningsstyrka enskilt skall kunna utföra en räddningsinsats där rökdykning ingår begränsar urvalet av personer att rekrytera. Bakgrunden till föreskrifterna härrör sig till tester som leddes av professor Åsa Kilbom i början av 1980-talet. Förslagen, som lämnades i rapporten, lämnar utrymme för en fördjupning av frågan.

I det följande förs ett resonemang om tillämpningen och kanske den sammanblandning som ibland sker vid tillämpning av lagstiftningarna inom områdena arbetsmiljö och räddningstjänst. I huvudsak är tonvikten i lagd på arbetsmiljöfrågorna.

Arbete inom räddningstjänst är förenat med särskilda risker. Begreppet räddningstjänst definieras som en verksamhet som består av åtgärder som skall vidtas vid olyckor och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Samhällets skyldighet att ingripa inträder först när den enskilde inte själv kan bemästra situationen. En förutsättning för ett ingripande från samhället med räddningstjänst är att de i lag givna förutsättningarna för att samhället skall ha en skyldighet att ingripa är uppfyllda, nämligen behovet av en snabb insats, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Det sistnämnda kriteriet tar sikte på att befria samhället från skyldighet att ingripa i bagatellartade händelser eller när den enskilde själv eller med hjälp av någon annan kan bemästra situationen.

Det ligger sakens natur att arbete inom den kommunala räddningstjänsten ofta och kanske regelmässigt innebär att arbetstagarna ställs inför riskfyllda situationer, t.ex. haverier i teknisk utrustning eller plötsligt uppdykande oväntade situationer. För räddningstjänstverksamheten ställs därför särskilt stora krav på att arbetsmiljöfrågorna beaktas.

Bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160) lägger fast hur arbetsmiljöarbete skall bedrivas. Med stöd av bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) har sedan Arbetsmiljöverket meddelat ytterligare föreskrifter. Allmänna råd inom området har också utarbetats i syfte att förtydliga innebörden i föreskrifter och att ge rekommendationer, bakgrundsinformation och hänvisningar.

Grundinställningen som tillämpas när det gäller arbetsmiljölagstiftningen är att man skall kunna söka och få ett vanligt arbete utan att en läkarundersökning skall behöva föregå anställningen. I några få undantagsfall har

arbetet ansetts innebära sådana risker att det krävs en medicinsk kontroll. Ett av dessa undantagsfall är rök- och kemdykning, där det med hänsyn till det fysiskt krävande arbetet, förgiftningsrisker och olycksfallsrisker ansetts vara nödvändigt att göra undantag och meddela särskilda föreskrifter. Generellt gäller arbetsmiljölagen och föreskrifter som också är tillämpliga för alla arbetsgivare är föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Räddningstjänstlagstiftningen ställer inget explicit krav på att rök- och kemdykning skall vara en uppgift för den kommunala räddningstjänsten även om det är en uppgift som i merparten av landets kommuner ingår i verksamheten. Någon skyldighet att utföra rökdykning finns heller inte i arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Det är upp till varje kommun att välja organisation och servicenivå med beaktande av bestämmelserna i räddningstjänstlagstiftningen. Om rökdykning skall ingå skall dock bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning följas. I dessa finns hälsokrav och krav på fysisk arbetsförmåga men också bestämmelser om utbildning och övning samt om hur organisationen på arbetsstället ska se ut för att så långt möjligt garantera en säker arbetsmiljö. Bestämmelserna anger att rökdykare skall arbeta parvis, det ska finnas en rökdykarledare som under en insats helt ska kontrollera rökdykarnas arbete utifrån olika aspekter och rökdykarledaren får inte tas i anspråk för andra arbetsuppgifter. Vidare skall rökdykarna ha säker tillgång till släckvatten vilket i sig kräver att en person avsätts för den uppgiften. Slutligen skall det enligt bestämmelserna i 11 § i föreskrifterna finnas en räddningsledare som ser till att de risker som rök- eller kemdykarna utsätts för är rimliga med hänsyn till vad som kan uppnås med insatsen. För att genomföra en rökdykningsinsats krävs således en räddningsledare och fyra brandmän.

Dessa bestämmelser tillsammans med de hälso- och fysiska krav som ställs på dem som ska utföra rökdykning har ibland inom den kommunala räddningstjänsten, och också i Räddningsverkets tidigare rapport, pekats ut som att de bl.a. begränsar urvalet av personer som är möjliga att rekrytera till den kommunala räddningstjänsten och att de också fått en begränsande effekt för flexibla organisatoriska lösningar.

Bestämmelserna om fysisk arbetsförmåga, enligt Arbetsmiljöverket föreskrifter, tillämpas av många kommunala räddningstjänster som ett generellt krav, vare sig rökdykning ingår i arbetsuppgifterna eller inte. Det kan ske med t.ex. hänvisning till att arbete med skogsbrandsläckning anses lika krävande. Skälet till att bestämmelserna används kan med stor säkerhet hänvisas till att det saknas kriterier för fysisk förmåga vid anställningstest för arbetsuppgifter som inte bedömts innehålla sådana särskilda risker att särskilda bestämmelser är nödvändiga från arbetsmiljösynpunkt.

För att en arbetstagare skall få sysselsättas med rök- eller kemdykning skall en läkare först göra en tjänstbarhetsbedömning. I denna ingår att bedöma om arbetstagaren är fullt frisk, om han har den fysiska arbetsförmåga som krävs för uppgifterna samt om arbetstagaren har förmåga att arbeta lugnt

under svåra omständigheter. För att underlätta denna bedömning har ett särskilt underlag som ska fungera som hjälpmedel för den undersökande läkaren utarbetats. Den fysiska arbetsförmågan provas alternativt genom gång på rullband i motlut eller genom cykling på cykelergometer med belastning på 200 W. Båda proven utförs under sex minuter. Om provet utförs som gång på rullband skall den testade bära full larmutrustning, utom andningsmask, varvid totalvikten av buren utrustning skall vara 24 (+0.5) kg.

En erfarenhet som visat sig är att kvinnor, som normalt har mindre muskelmassa än män, har svårare att klara cykelprovet. Det är heller inte särskilt enkelt för en kvinna med en vikt på 50-60 kg iförd utrustning som närmast motsvarar halva kroppsvikten att klara ett prov på rullband.

Av Arbetsmiljöverkets allmänna råd till föreskrifterna om rök- och kemdykning framgår att det är lämpligt, med hänsyn till att den fysiska arbetsförmågan avtar med åldern, att vid test av en arbetstagar som skall utbildas för rökdykning belastningen sätts något högre så att den vid ett cykeltest motsvarar 250 W. Av de allmänna råden framgår också att om en redan anställd inte fullt når upp till de fysiska kraven ändå under kortare arbetsmoment kan tillåtas rök- eller kemdyka, i avvaktan på förstärkt fysisk träning. Detta under förutsättningen att arbetsgivaren av läkaren informerats om villkoren för den undersökte.

En fråga som kommit upp i detta sammanhang är att det särskilt från glesbygdshåll har hävdats att rökdykning i glesbygd, där bebyggelsen är företrädesvis småhus, inte innebär den fysiska belastning på rökdykaren som en rökdykare i en större tätort med högre byggnader och t.ex. större industribyggnader utsätts för.

Rökdykning definieras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter som ”Inträngande i tät brandrök, vanligen inomhus, för att rädda liv eller bekämpa brand eller liknande”. Av föreskrifterna framgår att rök- eller kemdykare kan tillåtas arbeta ensam i små och okomplicerade utrymme där samband kan upprätthållas med lina eller brandslang. I allmänna råden till föreskrifterna ges exempel på vad som avses med små och okomplicerade utrymnen. Det kan vara utifrån lättillgängliga bostads- eller kontorsrum och friliggande mindre byggnader som garage och uthus. Som exempel på när rök- eller kemdykare undantagsvis får arbeta ensam anges att då livräddning behöver utföras och endast en driftklar utrustning finns att tillgå. Några olika nivåer på rökdykning går inte att diskutera utan frågan som kanske mer behöver diskuteras är vad som är rökdykning och när föreskrifterna skall tillämpas och vad som är att hänföra till personligt skydd. Den bedömningen och det avgörandet måste alltid falla på väl utbildad och erfaren arbetsledare inom räddningstjänsten som i utbildningen också har fått tillräcklig arbetsmiljöutbildning.

Teknik och arbetsmetoder utvecklas ständigt inom området. Bl.a. testas s.k. IR- kamera vid vissa kommunala räddningskårer. Syftet är att med en sådan skall riskbedömningar och avsökningar kunna göras säkrare och betydligt

snabbare. Vidare används s.k. skärsläckare på andra platser och den utrustningen kan reducera eller t.o.m. eliminera behovet av rökdykarinsatser. Kompositmateriel i luftflaskor gör att vikten av andningsskyddsutrustningen kan minskas med ca. 7 kg.

Vid diskussioner med representanter för Arbetsmiljöverket har framgått att man följer utvecklingen av teknik och arbetsmetoder och att man bl.a. meddelat vissa dispenser ifrån föreskrifterna för försök med s.k. IR-kamera. Beträffande hälsokrav och krav på fysisk prestationsförmåga för arbetstagare som skall utföra rök- och kemdykning har det hittills enligt Arbetsmiljöverket inte framkommit något som ger anledning att omarbete föreskrifterna på området. I arbetet med föreskrifterna penetrerades kravnivåerna för cykel- och rullbandstestet noggrant. Det hävdas att det fanns diskussioner om att kraven borde sättas högre än vad som blev fallet men att ett skäl till att de är på nuvarande nivå var att man tog hänsyn till deltidsstyrkorna. Testerna skulle med högre kravnivå bli alltför utslagsgivande och den nivå man hamnade på bedömdes som rimlig från arbetsmiljösynpunkt.

6.2 Begreppet räddningsledare i räddningstjänstlagen och arbetsmiljölagen

I fråga om räddningsledare framgår av 31 § RåL att vid varje räddningsinsats skall finnas en räddningsledare och av 32 § RåL framgår att räddningsledare i den kommunala räddningstjänsten är räddningschefen eller den som denne har utsett. I RåL har räddningsledaren tilldelats stora befogenheter. Han eller hon kan t.ex. besluta om tjänsteplikt, besluta om ingrepp i annans rätt och, under vissa villkor, anmoda en statlig eller kommunal myndighet att med personal och egendom delta i en räddningsinsats. Enligt RåL har också räddningsledaren vissa uppgifter efter en räddningsinsats.

I RåF finns under avsnittet Kommunal räddningstjänst m.m. föreskrifter om utbildning och kompetens för personal i räddningskåren. Där finns bestämmelser om att i en räddningsstyrka skall ingå befäl. Befäl finns utbildningsmässigt i fyra nivåer och den nivå som tidsmässigt har kortast utbildning är den som avlagt brandförmansexamen deltid (BfD). Av bestämmelserna framgår att bara befäl kan vara räddningsledare.

Av arbetsmiljölagen följer att arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten (3 kap. 2 §). I samma bestämmelse beskrivs övergripande hur ansvaret skall uppfyllas. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren skall gå tillväga för att uppfylla sitt ansvar. Av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete framgår bl.a. att med detta avses arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Av 6 och 7 §§ i föreskrifterna framgår

att arbetsgivaren skall fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Vidare skall arbetsgivaren se till att de som tilldelas dessa uppgifter är tillräckligt många och har de resurser, befogenheter och den kompetens som behövs.

Arbetsgivaren skall också se till arbetstagarnas kunskaper om arbetet och därmed förenade risker är tillräckliga för att en tillfredsställande arbetsmiljö skall uppnås. Vidare skall chefer och arbetsledande personal ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. De som av arbetsgivaren fått i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås skall enligt en särskild bilaga till föreskrifterna få tillgång till vissa uppgifter och viss information. De skall dessutom ges möjlighet att till arbetsgivaren lämna synpunkter på bl.a. uppläggningsen av arbetsmiljöarbetet, riskbedömningar, åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall och den personliga skyddsutrustning som kan behövas.

Räddningstjänstlagen och Arbetsmiljölagen är exempel på lagstiftningar som skall tillämpas parallellt. Räddningstjänst är definierat som en verksamhet som består av åtgärder som skall vidtas vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Räddningstjänst är alltså att jämställa med vilken verksamhet som helst, låt vara att det relativt sett är större risker förknippade med verksamheten. Arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete är tillämpbara på verksamheten. Om rök- eller kemdykning skall genomföras som ett inslag i räddningstjänsten skall också, som framgått, de särskilda föreskrifterna för rök- och kemdykning tillämpas.

Räddningsledaren har, som också framgått, stora befogenheter. En olycka kan innebära att en räddningsinsats sker på ett relativt litet och kontrollerbart område, t.ex. vid en mindre trafikolycka. Ett annat exempel kan vara en större tågolycka med många samtidigt pågående räddningsinsatser som ingår i den samlade räddningsinsatsen. I det första fallet har räddningsledaren möjlighet att ha kontroll och göra bedömningar av riskmoment i hela insatsen medan detta i det andra fallet är en omöjlighet för en räddningsledare. I det andra fallet måste räddningsledaren se till att det finns väl utbildad och övad personal som på hans eller hennes uppdrag och instruktioner genomför insatserna.

Detta leder fram till att en arbetsledare som har uppgifter enligt 6 och 7 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbetet inte behöver vara synonym med ett befäl enligt räddningstjänstlagstiftningen. Han eller hon som under en räddningsledare fungerar som arbetsledare skall ha den nödvändiga kompetens som behövs för uppgiften, kunna hantera de befogenheter som delegeras från räddningsledaren och ha fått tillräckliga kunskaper i arbetsmiljöfrågor för att på ett

fackmannamässigt sätt kunna bedöma de risker som är förenade med arbetsuppgifterna.

Av 11 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning framgår att ”Räddningsledare skall se till att de risker som rök- eller kemdykare utsätts för är rimliga med tanke på vad som kan uppnås med insatsen”. Med det resonemang som förts ovan borde bestämmelsen ändras och inledas med ”Räddningsledare eller den denne utsett.....”. Detta synsätt legitimerar också att en räddningsinsats kan påbörjas av en räddningsstyrka med en arbetsledare, som inte är befäl i räddningstjänstlagens mening, men som arbetar under ledning av och efter instruktioner från en räddningsledare som befinner sig på annan plats, t.ex. i fordon på väg till skadeplatsen.

Sammanfattningsvis kan när det gäller arbetsmiljöfrågor inom den kommunala räddningstjänsten konstateras att,

- arbetsmiljölagen och räddningstjänstlagen skall tillämpas parallellt,
- arbetsmiljölagen ställer särskilda krav på utbildning, hälsa och fysisk arbetsförmåga för arbetstagare som ska rök- eller kemdyka,
- Arbetsmiljöverket bedömer att föreskrifterna om rök- och kemdykning innehåller rimliga krav med hänsyn till riskerna,
- begreppet arbetsledare enligt arbetsmiljölagen är inte synonymt med begreppet befäl enligt räddningstjänstlagen,
- den som under en räddningsledare skall leda ett arbete ska ha tillräcklig kompetens för uppgiften, ges tillräckliga befogenheter från räddningsledaren samt ha de kunskaper i arbetsmiljöfrågor som behövs för att kunna bedöma de risker som är förknippade med arbetsuppgifterna, samt att
- vid användning av andningsskydd som personlig skyddsutrustning behöver inte alltid Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning vara tillämpliga.

Med denna sammanfattning som grund kan man konstatera att om rök- och kemdykning är en uppgift som skall ingå i den kommunala räddningstjänstverksamheten ställs särskilda krav på utbildning, hälsa och fysisk arbetsförmåga för de som skall utföra dessa uppgifter och det ställs också särskilda krav från arbetsmiljösynpunkt på hur själva insatsen organiseras.

Däremot reglerar inte Arbetsmiljöverkets föreskrifter hur kommunen organiserar sin räddningstjänstverksamhet i stort d.v.s. hur många personer som ska ingå i verksamheten och var de ska utgå ifrån. Kraven i föreskrifterna gäller endast själva rök- eller kemdykningsinsatsen. Om kommunen utifrån en riskanalys bestämmer att rökdykning inte ska ingå för en eller eventuellt flera räddningsstyrkor är inte föreskrifterna om rök- och kemdykning tillämpliga. Arbetsmiljölagstiftningen innebär i princip inte ett hinder för flexibla organisationer och ställer inte krav på befäl i räddningstjänstlagens mening medan arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete med flera föreskrifter alltid skall tillämpas.

6.3 Diskussion om rökdykning

Vid diskussioner om brandmannens arbetsuppgifter hamnar fokus oftast på rökdykning. Anledningen är förmodligen att det är den delen av arbetet som anses tyngst och mest riskfylld och därför är mest omgärdad av regler. Rökdykningsinsatser är också den del av räddningstjänstverksamheten som oftast visas i media. En av Räddningsverkets affischer om utbildning för yrket visar också en rökdykare omgiven av rök och eld. Det tonas alltså fram en bild av arbetet som förvisso förekommer men som kanske inte på ett rättvist sätt speglar arbetsfältet inom räddningstjänstverksamheten. Det har också framkommit i vår undersökning att det hos en del betraktas som ett visst mått av status vara vältränad rökdykare.

För att få ett underlag om rökdykning har frågor ställts om andelen deltidsbrandmän som uppfyller kraven för att få rökdyka och i intervjuerna har frågan om de fysiska kraven på rökdykare är ett hinder vid nyanställning diskuterats. I brist på tillämpbar statistik har vi också efterfrågat en översiktlig bedömning av hur många livräddningsinsatser vid rökdykning som genomförts de senaste 5-10 åren.

Vid intervjuer med 33 räddningschefer har det framkommit att livräddningsinsatser vid rökdykning är relativt sällsynt förekommande vid deltidskårerna. Som svar på frågan hur många livräddningsinsatser som utförts de 5-10 senaste åren har 11 räddningschefer svarat att de vid den räddningskår de ansvarar för inte utfört någon sådan insats alls. Flertalet har svarat att de endast haft en eller ett fåtal.

Enligt Räddningsverkets statistik över räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst (Räddningstjänst i siffror 2001) har antalet räddningsinsatser där rökdykning för livräddning ingått, under perioden 1999-2001 varit ca 20 per år. De exakta siffrorna enligt statistiken är 18 stycken 1999, 24 stycken 2000 och 17 år 2001.

Man kan göra en mycket grov sannolikhetskalkyl med dessa uppgifter som grund. Väl medvetna om att de i sådan grov analys inte kan tillämpas utan att andra och i vissa fall mer avgörande faktorer måste vägas in ger ändå statistiken vid handen att det är förhållandevis sällan en deltidsstyrka genomför rökdykarinsats med livräddning. Det handlar rent statistiskt t.o.m. om flera tiotals år mellan dessa tillfällen även om två sådana händelser t.o.m. kan inträffa under två på varandra följande dagar. Våra undersökningar bekräftar att rökdykning med livräddning inte är en särskilt vanligt förekommande uppgift. Rökdykning för egendomsskydd är mera vanlig och vanligt förekommande är att utrustning för rökdykning används som personlig skyddsutrustning.

De uppgifter som räddningscheferna lämnat liksom Räddningsverkets statistik talar bara om att insatsen utförts däremot inget om resultatet, d.v.s. om livräddningen lyckats eller inte. Om förslaget till en reformerad

räddningstjänstlagstiftning godtas blir det en skyldighet för kommunen att undersöka den olycka som föranlett insatsen. I sådan undersökning bör enligt förslaget ingå att i skälighets omfattning klarlägga orsak, olycksförlopp och hur insatserna genomförts. Även om en sådan olycksförloppsutredning skall göras med rimliga insatser torde detta förbättra statistikunderlaget högst väsentligt.

Flera räddningschefer framhåller att rökdykning är viktigt att kunna utföra även om antalet livräddningsinsatser är sällsynta eftersom invändig släckning anses som en viktig släckmetod i svensk kommunal räddningstjänst. Inte minst den under senare år väsentligt förbättrade utbildningen har, rätt eller fel, satt fokus på rökdykning då momentet utgör ett stort inslag i utbildningen.

Av Räddningsverkets statistik för 1999-2001 framgår att antalet insatser vid brand i byggnad legat på ca 3000 per år för styrkor med deltidsanställd personal (se diagram). Antalet rökdykarinsatser har under samma tid legat på knappt 800 per år. Det innebär att invändig släckning med rökdykare sker något oftare än vid var fjärde brand i byggnad. I genomsnitt och i grova tal genomför varje deltidsstyrka en rökdykarinsats per år. Med tanke på att varje styrka består av 3 eller 4 grupper innebär detta att det kan gå flera år mellan den enskilde brandmannens rökdykarinsatser. Detta har också bekräftats vid våra undersökningar och är ett skäl till att mycket övningstid med nödvändighet måste ägnas åt utbildning i rökdykning.

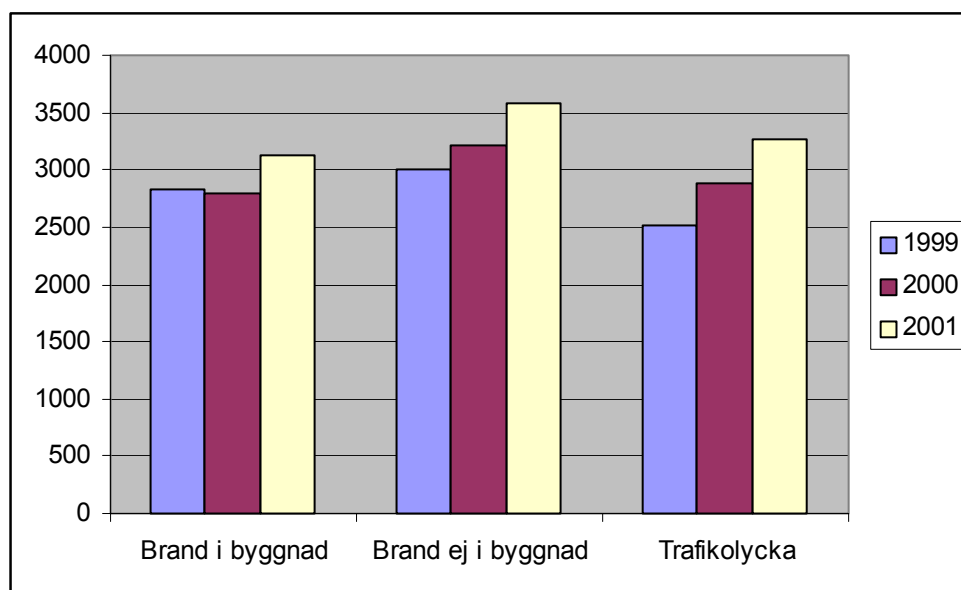


Diagram 7. Antal insatser av räddningsstyrkor med deltidsanställd personal, 1999 – 2001. Källa: Räddningstjänst i siffror 2001 (Räddningsverket)

Som framgått prövas alternativa genomsöknings- och släckmetoder i landet. I en kommun har man använt s.k. skärsläckare med bra resultat på tre av sina stationer. Den investering som gjorts anser man att man sparar in genom att hålla en lägre bemanning då rökdykning blir en uppgift som inte

längre behövs. I andra kommuner har man dispens från Arbetsmiljöverket för att pröva IR-kamera. En metod som innebär att söktiden kan förkortas avsevärt. Däremot medger inte användning av IR-kamera att bemanningen kan minskas.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1995:1) skall grundutbildning till rök- och kemdykare innehålla 56 utbildningstimmar uppdelade på 22 timmar teori och 34 timmar praktik. För att bibehålla kompetensen krävs enligt föreskrifterna minst fyra övningar per år varav två av dessa skall utföras med värmetillsats. Det görs ingen skillnad för personal anställda på hel- eller deltid.

Flera organisationer för räddningstjänsten har räddningsstyrkor som innehåller färre än fem personer som är det minimiantal som föreskrifterna anger för att rökdykning skall få utföras. Genom att många tillämpar s.k. fri inryckning, d.v.s. de som är lediga får komma om de vill och att man tillämpar s.k. tvåstationslarm vilket innebär att man larmar två räddningsstyrkor samtidigt kommer man oftast upp i tillräckligt antal för att kunna utföra rökdykarinsatser på ett enligt föreskrifterna godtagbart sätt. Vid ett antal räddningsstyrkor med små beredskapsstyrkor utförs dock inte rökdykning alls.

För att få utföra rökdyk- eller kemdykning skall som framgått en hälsoundersökning ske årligen. Denna skall med olika intervall, beroende på arbetstagarens ålder, också innehålla ett arbetsprov med EKG-registrering. Med hälsoundersökningen som grund skall sedan en läkare göra en tjänstbarhetsbedömning.

Ett test av den fysiska arbetsförmågan görs också. Det sker antingen som genomcykling på en cykelergonometer under 6 minuter med belastningen 200 W eller genom gång på ett rullband med 8 graders lutning mot horisontalplanet och gånghastigheten 4.5 km/h. Även det sistnämnda provet skall vara i 6 minuter och den som provas skall bära en utrustning som väger ca 24 kg.

Av de 33 tillfrågade räddningscheferna uppgav 9 att alla deltidsbrandmännen kunde och fick rökdyka. 13 räddningschefer hade en siffra på 90 % eller mer och 6 uppgav att ungefär 80-90 % av brandmännen var godkända som rökdykare. 3 uppgav att hälften till tre fjärdedelar av brandpersonalen var godkända som rökdykare. Detta är beräknade medelvärden utifrån de uppgifter som framkommit i vår undersökning. Vanligast i undersökningen var att samtliga brandmän i centralorten i kommunen var godkända som rökdykare medan siffrorna vid de styrkor som finns utanför centralorten var lägre.

Orsak till att inte alla kan rökdyka är oftast medicinska skäl eller att den fysiska arbetsförmågan är för låg. Vid vissa av räddningsstyrkorna undantas arbetstagarna från rökdykningsuppgiften från det år man fyller 50 år och detta sker oavsett om de klarar uppgiften eller ej.

De flesta av de tillfrågade räddningstjänstverksamheterna har eller har haft ambitionen att tillämpa Arbetsmiljöverkets allmänna råd till föreskrifterna om rök- och kemdykning. I dessa anges att, med hänsyn till att den fysiska arbetsförmågan avtar med åldern, det kan vara lämpligt att när en arbetstagare skall utbildas för rök- eller kemdykning använda en högre belastning som vid cykeltest motsvarar en belastning på 250 W. Hälften av de tillfrågade har fortfarande ambitionen att följa rekommendationen. Övriga har infört åldersrelaterade tester, en belastning på 225 W eller gått ner till miniminivån på 200 W.

Det är främst på de orter där det har varit svårt att rekrytera som man tvingats sänka de fysiska kraven. Flera räddningschefer hävdar att även 200 W kan vara ett hinder vid rekrytering, men att det är ett nödvändigt krav dels ur hälsosynpunkt, men även ur arbetssynpunkt. Deras bedömning är att en viss grundkondition och styrka krävs för att man skall orka med arbetet som brandman, oavsett om rökdykning utförs eller inte. Flera för fram skogsbrandsläckning som ett moment som kan vara både tuffare och mer fysiskt krävande än rökdykning. Några anser att de fysiska kraven är en sporre för att brandmännen skall träna och några talar om att det ger en viss status att vara rökdykare.

Det förs även fram argument om att rökdykning är det moment den kommunala räddningstjänsten lägger ner mest övningstid på, samtidigt som det är den uppgift som utövas minst vid räddningsinsatser. Däremot önskar man sig mer utbildning och övning på sjukvårdande uppgifter. Det ligger ett visst mått av självkritik i denna argumentation samtidigt som den också innehåller kritik mot Räddningsverkets utbildningar som flera anser, med fog eller inte, ger deltidsbrandmännen en inte helt rättvisande bild av arbetet vid den kommunala räddningstjänsten. Av diagram 7 framgår att år 2001 var antalet insatser som styrkor med deltidsanställd personal genomförde vid trafikolyckor drygt 3000. Ungefär samma antal insatser genomfördes vid brand i byggnad medan antalet insatser vid brand ej i byggnad var drygt 3 500. Antalet insatser och typ av insatser har inte förändrats nämnvärt under perioden 1999-2001.

Ett annat argument är att nivån på de fysiska testerna utestänger kvinnor från räddningstjänsten. Eftersom många av de presumtiva kvinnliga brandmännen har mycket kunskaper i sjukvård anser man att man missar en viktig resurs. Inte minst deltidsbrandmännen själva efterlyser fler kvinnor inom räddningstjänsten eftersom man tror att kvinnor kan tillföra mycket genom sina erfarenheter exempelvis från sjukvård och läraryrken.

En tydlig trend är att de räddningschefer som har rekryteringsproblem har funderat på vilka hinder som finns för rekrytering. Ett hinder är då de fysiska kraven. För några av de mindre räddningsstyrkor som ingått i vår undersökning överväger man att upphöra med arbetsuppgiften rökdykning. Om så sker kan kommunen själv avgöra vilka fysiska och andra krav som skall ställas vid nyanställning. Som tidigare nämnts så gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning endast för dessa uppgifter.

Sju av de tillfrågade räddningscheferna ansåg att de fysiska kraven för rökdykning var det största hindret vid rekrytering av nya deltidsbrandmän. Tio hade det som det näst största hindret. Av de tillfrågade deltidsbrandmännen ansåg 5 av 24 att de fysiska kraven var det största hindret medan tre hade rangordnat dem som det näst största hindret.

Förutom huvudorsaken till rekryteringsproblemet som är att det bor och framförallt arbetar för få människor på orten anges de fysiska kraven för rökdykning som det näst största hindret av både räddningschefer och deltidsbrandmän.

6.4 Arbetskravsanalyser för brandpersonal

I tidigare rapport redovisades kortfattat de studier som Räddningsverket för närvarande genomför om arbetsförhållanden som är vanliga vid räddningsinsatser. Av rapporten framgår att dessa borde slutföras snarast bl.a. av det skälet att den förslagna grundutbildningen inte längre kommer att kräva att eleverna är anställda och att det då krävs en centralt sanktionerad metod för antagningstest.

Som framgått ställs det från arbetsmiljösynpunkt för arbete som brandman eller brandförman särskilda krav på hälsoundersökning och viss minsta fysiska arbetsförmåga i det fallet att rök- och kemdykning ingår i arbetsuppgifterna. I övrigt ställs endast generella krav på arbetsmiljön som t.ex. att arbetsgivaren skall se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall skall förebyggas och att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

När det gäller antagningstest till den nya grundutbildningen gäller fortfarande, enligt de inriktningsbeslut som fattats, att deltidsanställd personal skall vara anställda innan grundutbildningen genomförs. Avsikten är att två typer av grundutbildning skall genomföras, en för personal där rök- och kemdykning ingår och en där detta moment inte ingår. För den förstnämnda kommer hälsokrav och krav på fysisk arbetsförmåga enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter att ställas medan kraven för den andra utbildningen måste ställas utifrån mer generella aspekter.

Bakgrunden till Räddningsverkets studier inom projektet ”Brandmannens förmåga” är dels att arbetsuppgifterna vid räddningsinsatser ofta är tunga och fysiskt krävande, dels att det utöver bestämmelserna om rök- och kemdykning saknas standardiserade krav på fysisk arbetsförmåga för personal inom den kommunala räddningstjänsten. Projektet är avgränsat till fysiologisk arbetsförmåga, alltså att beskriva sambandet mellan den fysiska arbetsförmågan och möjligheterna att klara brandmannayrket. Det bör erinras om att det också krävs andra kvaliteter för att klara brandmannayrket, t.ex. teoretiska förkunskaper, förmåga att samarbeta och förmåga att hantera stress.

Inom projektet har en förstudie om rökdykning genomförts av Försvarets forskningsinstitut och Arbetslivsinstitutet. I denna har kunskapsläget för människa/miljö och metod/teknik inventerats. Förstudien resulterade i ett förslag att sambandet mellan den fysiska arbetsförmågan och förmågan att klara rökdykning bör studeras vidare.

Räddningsverkets projekt bedrivs i fyra delar. En del är redovisad och i denna har ett antal vanligt förekommande typinsatser som är fysiskt gränssättande bestämts. Del två pågår för närvarande och i denna del skall typinsatserna standardiseras i syfte att göra dem mät- och repeterbara. Del tre innebär att mätningar skall genomföras på försöksgrupper medan del fyra omfattar analys och utarbetande av lämpliga testmetoder. Beräknat är att projektet skall slutföras under år 2004.

6.5 Användningsområde för arbetskravsanalyser

Som framgått av tidigare rapport pekar nya arbetsmetoder och forskningsresultat på att tester som är relaterade till krav på fysisk arbetsförmåga för olika uppgifter inom räddningstjänstverksamheten behöver tas fram.

Det projekt som verket bedriver har två syften, dels att ta fram anpassade testmetoder som den enskilda kommunen, med hänsyn till den egna riskbilden, kan använda vid anställning av personal för räddningstjänstverksamheten, dels att ta fram underlag för den miniminivå på fysisk arbetsförmåga som skall gälla för antagning till Räddningsverkets utbildningar. Ett annat resultat av projektet bör bli att arbetskravsanalyserna kan peka ut arbetsmoment inom räddningstjänstverksamheten som ställer särskilt höga krav på fysisk arbetsförmåga och där det är särskilt nödvändigt att teknik- och metodutveckling kommer till stånd.

Kommunerna skall inom den närmaste tidsperioden, om förslaget till reformerad räddningstjänstlagstiftning godtas, bl.a. i handlingsprogram utifrån en lokal riskbild bestämma vilken servicenivå som skall gälla för den kommunala räddningstjänstverksamheten. När handlingsprogrammen bestämts och när rekryteringsfrågan blir aktuell kan de resultat som Räddningsverkets projekt "Brandmannens förmåga" kommer fram till att kunna vara ett hjälpmedel för kommunerna, särskilt när deltidsanställd brandpersonal skall rekryteras.

Några resultat från projektet som har relevans för föreliggande rapport finns för närvarande inte. Om resultaten från projekten kan innebära att Arbetsmiljöverkets föreskrifter om rök- och kemdykning kommer att förändras går inte att förutse.

7 Försäkringsfrågor

7.1 Allmänt

I tidigare rapport har konsekvenserna av de offentliga systemen för arbetslösersättning och sjuk- och arbetsskadeersättning för deltidsanställd brandpersonal belysts. I rapporten konstaterades att systemen för dessa försäkringar kan innebära större negativa konsekvenser för såväl den deltidsanställda brandmannen, dennes arbetsgivare som för räddningstjänsten än vad som är allmänt känt och kan anses vara rimligt.

I denna rapport är avsikten att i den mån det är möjligt ytterligare belysa dessa frågor. Det ska dock inledningsvis konstateras att systemen är komplicerade och svår genomträngliga. Systemen har ändrats och kompletterats under åren och ett av syftena med systemen är att särbehandling så långt möjligt skall undvikas. Förslag om ändringar i dessa system måste ses ur ett större perspektiv där hänsyn tas till samtliga grupper som kan komma att beröras av ändringar. Det handlar också om ersättningar, t.ex. när det gäller arbetslöshetskassan som är en tillfällig ersättning i avvaktan på att ett nytt arbete kan erhållas.

Ett bekymmer när det gäller tillämpningen av de aktuella systemen är det som tidigare påtalats i denna rapport om att en deltidsanställning som brandman innebär en helt annan anställningsform än vad som i vanligt språkbruk avses med deltidsanställning.

Inledningsvis skall också konstateras att dessa system av många bland de deltidsanställda brandmännen upplevs som orättvisa och att detta är signaler som fortplantas bland de deltidsanställda. Inte minst detta gör det angeläget att information om systemen på ett sakligt och korrekt sätt lämnas och detta görs bäst av berörda myndigheter. Att systemen utgör rekryteringshinder har vi kunnat konstatera bara i något enstaka fall. Däremot kan systemen om de upplevs som orättvisa på sikt bli ett rekryteringshinder eller bidra till att redan anställd personal lämnar tjänsten som deltidsanställd brandman.

7.2 Arbetslöshetsförsäkringen

I tidigare rapport konstateras bl.a. att uppgiften som deltidsbrandman från arbetslöshetsförsäkringens perspektiv är att betrakta som ett extraarbete som under vissa förhållanden minskar den ersättning som den enskilde annars skulle erhålla om han eller hon blir arbetslös.

Extraarbete som definieras som bisyssla enligt arbetslöshetsförsäkringen påverkar inte ersättningsrätten under en arbetslöshetsperiod, men eftersom den ekonomiska, övre gränsen för bisyssla för närvarande är 1 920 kronor per vecka (6 s.k. grundbelopp a´ 320 kronor) så kommer den ersättning som normalt utbetalas till en deltidsanställd brandman att överskrida detta belopp och arbetet kan följaktligen inte betraktas som en bisyssla. Arbetstidsmättet

en vecka används som parameter därför att arbetslöshetsersättningen betalas ut veckovis.

I tillämpningen av bestämmelserna om definitionen av bisyssla gäller dock att inkomsten skall beräknas som ett genomsnitt per vecka. Det betyder för kategorin deltidsbrandmän att inkomsten från schemalagd beredskap och övningstid skall fördelas jämt över tiden. Uppskattningsvis kan denna, schemalagda inkomst uppgå till cirka 3 000 kronor per fullgjord beredskapsvecka. Utan denna tillämpning skulle gränsen för den veckovisa, tillåtna bisyssleinkomsten överskridas med följd att arbetet som deltidsanställd brandman inte skulle kunna anses utgöra bisyssla i arbetslöshetsförsäkringens mening. Hela ersättningen från arbetet som deltidsbrandman skulle då påverka ersättningsnivån från arbetslöshetskassan.

Övrig tid, till exempel för utryckningar, materielvård, och extra beredskapsveckor, anses emellertid enligt praxis inte ingå i bisysslan, utan utgör ett sådant extraarbete, som alltid reducerar nivån på arbetslöshetsersättningen. Tidskravet, d.v.s. att bisysslan skall ha varat parallellt med ett heltidsarbete under minst sex månader innan arbetslösheten uppstår, innebär samtidigt att en arbetslös person inte kan påbörja en nyanställning som deltidsbrandman och få arbetet betraktat som bisyssla. Det är rimligt att anta att det ekonomiska incitamentet att antingen tidsmässigt utöka tjänsten som brandman eller att, om man är arbetslös, påbörja en anställning som deltidsbrandman, under dessa förhållanden till stora delar faller bort.

Skälen för bestämmelserna om bisyssla redovisas bland annat i regeringens proposition En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop. 1996/97:107). Av propositionen framgår bl.a. att lagstiftaren inte betraktar försäkringen som någonting annat än ett omställningsstöd i avvaktan på att den arbetslöse får en ny heltidsanställning. Det är således inte avsikten att använda försäkringen som ett långsiktigt försörjningsinstrument för den enskilde, en tolkning som Arbetsmarknadsverket tydliggjort vid de diskussioner som förts.

Av avsnittet om samordning med bisyssla i den nämnda propositionen, kap. 6, framgår att det tidigare inte fanns någon övre beloppsgräns för bisysslan. I de fall det bedömdes att en bisyssla inte hindrade den arbetslöse att ta ytterligare ett extraarbete kunde de totala inkomsterna under arbetslösheten bli betydande. Det förekom då att inkomsterna för bisysslan motsvarade vad andra arbetstagare tjänade vid heltidsarbete. Detta ansågs som orimligt och av den orsaken fick lagen sin nuvarande utformning.

I nu gällande lagstiftning återfinns också regler om att den sökande aktivt måste söka och vara beredd att anta alla lämpliga nya heltidsarbeten. Undantag från denna regel finns endast under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod då den sökande får begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. Efter dessa 100 dagar får den arbetssökande vara beredd att pendla eller flytta samt acceptera arbete även inom andra yrken än det egna. Det är i princip endast om barn eller någon

annan ”som ingår i hushållsgemenskapen är beroende av den sökandes tillsyn och stöd”, som undantag kan ges från kravet att acceptera ett arbete som medför pendling eller flyttning.

7.3 Diskussion

Från framförallt företrädare för deltidbrandmännen, men även från räddningschefer har det i diskussionerna om den framtida rekryteringen framförts farhågor för konsekvenserna av nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Risken att reglernas utformning negativt påverkar rekrytering och anställning av deltidbrandmän upplevs som stor.

Mot bakgrund av de diskussionerna som vi haft med olika företrädare för kommunal räddningstjänst kan man emellertid konstatera att regelsystemets nuvarande utformning endast haft en marginell betydelse vid själva rekryteringstillfället. I enstaka fall har dock några kommunala räddningstjänstförvaltningar redovisat att sökande som varit arbetslös avvisat anställningserbjudande eftersom anställningen inte inneburit något egentligt nettotillskott till inkomsten. I hur stor omfattning reglerna om bisyssla som enskild, eller betydelsefull faktor faktiskt har påverkat möjligheterna att anställa, respektive utöka tjänstgöringsgraden för deltidsanställda brandmän har vi i vår undersökning inte kunnat säkerställa. Vår bedömning är dock att reglerna haft en mindre betydelse och då varit begränsad till enstaka orter med traditionellt hög arbetslöshet.

Det ska också här påpekas att Arbetsmarknadsverket konstaterar att en utebliven samordning mellan arbetslöshetsersättning och extraarbeten skulle motverka lagstiftarens målsättning att få den arbetslöse i ett reguljärt arbete så snart som möjligt.

Konsekvenserna med arbetslöshetsförsäkringens begränsningar torde sannolikt mer vara av upplevd än ekonomisk natur för kollektivet deltidbrandmän. Bestämmelserna uppfattas som orättvisa och i kombination med andra faktorer som anses negativa ges reglernas utformning i diskussionerna bland brandpersonalen, enligt vår uppfattning, en större betydelse än de har i realiteten. ”Detta uppdrag tycker samhället inte är något riktigt arbete” och ”Vi uppskattas inte för vad vi gör” är två uppfattningar som framförts från personalrepresentanter.

Ovanstående innebär enligt vår mening dock inte att frågan saknar betydelse i sammanhanget. Uppgiften som deltidbrandman bygger i allt väsentligt på ett samhällsansvar och engagemang hos den enskilde, vilket i sin tur är beroende av det stöd och de satsningar som samhället och kommunen som ansvarig för verksamheten bidrar med. Det är således av stor vikt att både kommunen och hela räddningstjänstorganisationen i sina respektive roller på olika sätt bidrar med åtgärder som stärker arbetsmiljön och arbetstillfredsställelsen för deltidbrandmannen. Det kan handla om t.ex. personal-

politik, möjligheter till utbildning och annat liknande som är viktigt för att visa de deltidsanställdas betydelse.

Att undanröja konsekvenserna av nuvarande samordning mellan extraarbete och ersättningen som följer av arbetslöshetsförsäkringen innebär enligt Arbetsmarknadsverkets uppfattning en återgång till den lagstiftning som tidigare gällde. Restriktiviteten att medge dispenser och undantag motiverar Arbetsmarknadsverket med att nuvarande lag inte ger utrymme för en sådan tolkning. Andra grupper på arbetsmarknaden skulle då, enligt Arbetsmarknadsverkets mening, också kunna åberopa särskilda omständigheter och ställa krav på särbehandling.

Även om samordningen mellan arbetslöshetsersättningen och lönen som deltidsbrandman skulle upphöra, kvarstår emellertid kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär att anställningen som deltidsbrandman ändå kan bli omöjlig att upprätthålla om det nya arbetet innebär avflyttning från deltidsbrandmannens tjänstgöringsort. Innebär den nya anställningen däremot att brandmannen bor kvar på orten men får pendla bör det kunna ge möjlighet till alternativa organisationslösningar, exempelvis beredskap enbart under kvällar eller helger.

Sammanfattningsvis är alltså arbetslöshetsförsäkringen ett tillfälligt bidrag som ges i avvaktan på att ett nytt heltidsarbete kan erhållas och ambitionen är att det ska ske så snart som möjligt. Reglerna är generellt utformade för att passa in i de olika situationer som kan uppstå vid en arbetslöshet, men redan idag finns särskilda anpassningar för de deltidsanställda brandmännen.

Vi har emellertid i vår undersökning inte kunnat belägga att nuvarande tillämpning av reglerna på något avgörande sätt försvårat möjligheterna att rekrytera deltidsanställda brandmän. I några fall har vi kunnat konstatera att en redan arbetslös person har tackat nej till anställning som deltidsanställd brandman.

Som tidigare beskrivits har dock frågan kommit att uppfattas som betydelsefull i diskussionerna om rekryteringen av deltidsbrandmän. Information om systemet och tillämpning av systemet är nödvändig och det är också nödvändigt att utvecklingen bevakas och att åtgärder vidtas om det skulle visa sig att reglerna i stor omfattning kommer att få negativ inverkan på rekrytering av eller för att behålla redan anställd deltidsanställd brandpersonal.

7.4 Sjukförsäkringen

I tidigare rapport framgår att socialförsäkringssystemet när det gäller sjuk- och arbetsskadeförsäkringen kan innebära större negativa konsekvenser för såväl den deltidsanställda brandmannen som för dennes arbetsgivare än vad som är allmänt känt och kan anses vara rimligt. Det framgår också att denna frågeställning kan beröra andra yrken och kategorier på arbetsmarknaden.

De förslag som lämnas i tidigare rapport är att de effekter som en deltidsanställd brandman kan utsättas för då denne kan arbeta kvar i sin ordinarie anställning men är sjukskriven från sysslan som deltidsanställd brandman bör ses över samt att en översyn och information om beräkningsgrunderna för sjukpenninggrundande inkomst för deltidsanställda brandmän bör ske.

Den som är anställd får sjuklön av sin arbetsgivare de första 14 dagarna av en sjukperiod. Sjuklönen utgör 80 % av lönen från och med dagen efter sjukanmälan. Den första sjukdagen är karensdag och då utgår ingen ersättning. Efter 14 dagar övergår sjuklönen i sjukpenning som utbetalas av försäkringskassan förutsatt att anmälan inkommit från arbetsgivaren. Sjukpenningen utgör 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. Senast från och med den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen ska den försäkrade styrka nedsättningen av arbetsförmågan med ett läkarintyg som skall lämnas till Försäkringskassan.

Egenföretagare omfattas inte av lagen om sjuklön. De får istället sjukpenning från Försäkringskassan från början av en sjukperiod. Egenföretagare har rätt att välja försäkring med en karenstid på 3 eller 30 dagar. En företagare som valt försäkring utan karenstid omfattas av den regel, som innebär att sjukpenning inte betalas ut för den första dagen i en sjukperiod.

Det finns två regelverk att ta hänsyn till i dessa frågor, Sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och bedömning av rätten till sjukpenning. Dessa regelverk är uppbyggda för att vara så generella som möjligt och kunna täcka upp merparten av de situationer som kan uppkomma vid sjukdom. Det finns inga undantag för speciella grupper som exempelvis deltidsbrandmän, och det är inte heller önskvärt enligt vad som framgått av förarbeten till lagen och olika utredningar. Exempelvis har vissa undantag för småföretagare diskuterats men ej genomförts då det inte stått i samklang med socialförsäkringslagstiftningens intentioner (se Kommittédirektiv 1997:137 om Företagares rätt till ersättning från arbetslöshets- och socialförsäkring).

SGI skall beräknas genom inkomster från både ordinarie arbete och regelbundet återkommande övertid, mertid, jour- och beredskapstid. Däremot räknas i princip jourtid inte in i årsarbetstiden. För den som har två eller flera anställningar fastställs årsarbetstiden på grundval av den sammanlagda arbetstiden. Sjukpenning kan betalas ut som kalenderdagsberäknad sjukpenning eller som tim-/dagberäknad sjukpenning.

Årsarbetstid beräknas i samband med ersättningsärendet i den mån det behövs för att beräkna ersättningens storlek. Ersättning för jour och beredskap är ofta väsentligt lägre än genomsnittlig timersättning för ordinarie arbetstid och räknas därför inte in i årsarbetstiden vid timberäkning av sjukpenning. Detta motiveras av att den grundläggande tanken med sjukpenning är att utgöra en kompensation för de försörjningsekonomiska konsekvenserna av sjukfall med målet på 80 % ersättningsnivå.

Av proposition 1986/87:69 s 30f framgår: ”Ersättning för regelbundet återkommande övertid och mertid, tid i jour och beredskap och liknande räknas enligt gällande regler med vid SGI. Sådan tid bör dock i princip inte räknas in i årsarbetstiden vid timberäkning av sjukpenning. Ersättningen för jour och beredskap är ofta väsentligt lägre än genomsnittlig ersättning för ordinarie arbetstid. – Årsarbetstiden bör så långt som möjligt beräknas med ledning av den ordinarie arbetstiden.—För den som har två eller flera anställningar bör årsarbetstiden fastställas på grundval av den sammanlagda ordinarie arbetstiden.”

Sjukpenning kan enligt reglerna bara utbetalas vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel (se 3 kap 7 § lagen om allmän försäkring (1962:381, AFL). Sjukpenning kan betalas ut för 25, 50, 75 eller 100 % nedsättning av arbetsförmågan. Ersättningsgraderna kan ses som en form av självrisk. Motivet för att 25 % är lägsta nivå av nedsatt arbetsförmåga som ger rätt till sjukpenning, är att det ansetts vara alltför svårt att bedöma arbetsförmågans nedsättning mer fingeraderat än så

Vid bedömning av om sjukdom föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Det innebär att problem som inte är medicinskt betingade, inte ska lösas med medel som är avsedda för sjukförsäkringen. Om en försäkrad, trots den sjukdom han eller hon har, kan klara ett annat på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete har han eller hon inte rätt till ersättning från försäkringen. Den försäkrade betraktas då som arbetsför även om arbetet inte finns direkt tillgängligt för honom eller henne.

I en enmansutredning (SOU 2000:121) om reglerna för sjukskrivning fanns förslag på att frångå reglerna om steg på 25 % nedsättning av arbetsförmågan och införa steglös ersättning vid sjukdom. Ett problem med dagens system är att det kan leda till en viss översjukskrivning. Exempelvis kan den som klarar att arbeta 60 % endast få 25 % sjukersättning, vilket i praktiken leder till att personen endast arbetar 50 % för att få 50 % ersättning. I sitt remissyttrande tillstyrkte Riksförsäkringsverket utredningens förslag om att partiell ersättning från sjukförsäkringen skulle kunna betalas ut efter individuell prövning, dock lägst med 20 %. Eftersom förslaget kräver omfattande anpassningar av datasystemet och det nya pensionssystemet tar stora resurser i anspråk ansåg Riksförsäkringsverket att förslaget borde skjutas på framtiden. Förslaget om en steglös sjukpenning fanns inte med i budgetpropositionen 2002.

Av Riksförsäkringsverkets vägledning om sjukförsäkring och rehabilitering 2002:8, kap.6 framgår klart att man inte kan kräva att bli rehabiliterad till mer än 100 % arbetstid. Det innebär att om man har mer än ett arbete så finns det ingen skyldighet att rehabilitera till alla arbeten om det blir mer än heltid totalt. Riksförsäkringsverket, RFV, rekommenderar att heltidsarbete avser en arbetstid om 40 timmar i veckan om det inte finns kollektivavtal inom arbetsområdet som reglerar annat. Rehabilitering skall syfta till att

återge den som har drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.

Alla arbetsgivare har skyldighet att bedriva arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Detta framgår av 3 kap 2b § arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1).

I det fall en deltidbrandman blir sjukskriven till 100 %, det vill säga att han eller hon inte kan utföra sitt ordinarie arbete och inte heller sitt arbete som deltidbrandman så har båda arbetsgivarna arbetsanpassnings- och rehabiliteringsansvar. Orsaken till sjukskrivningen har ingen betydelse. Arbetsgivaren har oavsett orsak ett ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering och ansvaret föreligger alltså oavsett om sjukskrivningen beror av sjukdom, skada orsakad av arbete eller fritidsverksamhet. Sjukpenningens storlek grundas på den sammanlagda inkomsten av de båda anställningarna.

I det fall en deltidbrandman blir skadad så att han eller hon blir sjukskriven från arbetet som deltidbrandman, men ändå kan utföra sitt ordinarie arbete till 100 % innebär det att han eller hon inte har rätt till någon ersättning från Försäkringskassan. Detta trots att inkomsterna från räddningstjänsten är sjukpenninggrundande så lämnas ingen ersättning för inkomstbortfallet. Orsaken till detta är att sjukskrivning bara kan ske till 25, 50, 75 eller 100 % nedsättning av arbetsförmågan och arbetet som deltidbrandman normalt utgör mindre än 25 % av den totala arbetstiden. Kommunen har dock ett rehabiliteringsansvar för deltidbrandmannen.

Regeringsrättens dom i mål nummer 1002-2000 gällde en deltidbrandman med den totala arbetstiden ca 6 dagar per år i utryckningstid (brinntid), övningstid 50 timmar samt jourtid ca 17 veckor/år vid beredskap var tredje vecka. Ett normalt heltidsarbete utgör ca 260 dagar/år. Total arbetstid för deltidbrandmannen, som även har ett vanligt heltidsarbete, har beräknats till 266 dagar. Mannen var helt sjukskriven, på grund av knäbesvär, från arbetet som deltidbrandman, men han kunde utföra sitt heltidsarbete som planerare hos sin huvudarbetsgivare. Regeringsrätten ansåg att hans arbetsinsatser i anställningen som deltidbrandman inte kunde anses omfatta minst en fjärdedel av hans totala arbetstid. Han hade därför inte rätt till sjukpenning.

7.5 Diskussion

Inom den kommunala räddningstjänsten och för andra grupper som har bisysslor kan det upplevas som orättvist att man är skyldig att bidra till det sociala försäkringsskyddet från båda inkomstkällorna, men att man inte är garanterad ersättning från dessa vid partiell sjukskrivning. I vår undersökning har denna fråga varit uppe. Det kan dock inte, liksom vad gäller arbetslöshetsersättningen, direkt sägas vara ett rekryteringsproblem. Det är

kanske inte det första man tänker på vid ett anställningsförfarande. Däremot finns det starka skäl att ägna uppmärksamhet åt frågan som på sikt indirekt kan bli ett hinder för rekrytering.

Det kan även upplevas negativt för företagare som har deltidsanställda brandmän, om dessa skadar sig under arbete för räddningstjänsten, dels att tvingas betala sjuklöne de första 14 dagarna, dels att stå för arbetsanpassning och rehabilitering och eventuella kostnader det kan medföra. För en småföretagare kan det bli ett stort avbräck vid längre tids frånvaro från en anställd. Som redovisats i rapporten har detta varit ett rekryteringshinder då en företagare inte godtagit att de anställda i företaget också upprätthåller befattning som deltidsbrandmän. I undersökningen har det ibland framförts argument som ”man inte borde bli ekonomiskt lidande eftersom en deltidsbrandman utför en samhällsnyttig insats”. Detta argument går att ha förståelse för, svårigheten torde närmast bli att avgränsa vilka yrken som har samhällsnytta och vilka som inte har det. Att kommunen går in och ersätter en arbetsgivare vars anställd blivit skadad i tjänst hos kommunen som deltidsanställd brandman medger inte bestämmelserna i kommunallagen.

Genomgången av reglerna för sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och bedömning av rätten till sjukpenning visar tydligt att det är lagstiftarens intentioner att reglerna skall vara så generella som möjligt och att inga undantag för speciella grupper skall finnas. I några enstaka fall medför detta konsekvenser för enskilda individer eller företagare. Dessa fall är dock inte särskilt ofta förekommande, men vetskapen att de kan uppstå kan skapa en misstro mot hela försäkringssystemet. Det är därför av stor vikt att informera om syftet med sjukförsäkringssystemet. Eftersom det särskilt från företrädare för den deltidsanställda brandpersonalen finns en misstro mot systemet, som man på vissa håll upplever som orättvist, kan det finnas skäl att överväga ytterligare utredningsinsatser.

8 Huvudarbetsgivare

8.1 Allmänt

För att kunna anställas som deltidsanställd brandman krävs, utöver lämplighet, att en sökande har ett medgivande från sin huvudarbetsgivare. I vår undersökning har det framkommit att det under senare år blivit svårare för en potentiell deltidsanställd brandman att få sådant medgivande. Detta anses bero på det inte finns den personella reserv idag inom företagen att under ordinarie arbetstid låta anställda ta uppdrag i kommunal räddningstjänst. Det uttrycks som att organisationerna är mer ”slimmade” idag. Andra skäl som också framförts är att många arbetsuppgifter är mer mobila idag. Det är inte ovanligt att en arbetstagare har flera arbetsställen som skall bevakas, underhållas eller försörjas. Till detta anförs också att såväl in- som utpendling har ökat under senare år. Människor väljer ofta att bo kvar med familjen vid arbetsbyte och föredrar att pendla.

En fråga som tagits upp i tidigare rapport är att Räddningsverket och arbetsmarknadens parter i utbildningsöversynen särskilt bör beakta innehåll i kompetensutbildningen som kan komma huvudarbetsgivaren till del i arbete med förebyggande brandskydd och systematiskt arbetsmiljöarbete. Den utbildning för deltidsanställda brandmän som det nu fattats inriktningsbeslut om innehåller avsnitt om bl.a. förebyggande åtgärder mot brand. Av vad som framkommit i vår undersökning är det förmågan att klara den tänkta uppgiften hos huvudarbetsgivaren som räknas. Utbildningen och tjänsten som deltidsanställd brandman är en faktor som huvudarbetsgivare normalt betraktar som av mindre betydelse. Den övervägande delen av arbetsgivarna inser ändå fördelen med att vid ett eventuellt tillbud ha tillgång till en deltidsanställd brandman inom egen organisation och att det också är en tillgång i det förebyggande arbetet. Den som har som uppgift att hantera olyckor har rimligen bra förutsättningar att handla så att olyckor undviks eller att konsekvenser av inträffade olyckor minimeras. I några fall har deltidsanställda brandmäns kunskaper i förebyggande frågor, företrädesvis brandskydd utnyttjats genom att de tilldelats arbetsuppgifter med sådant innehåll.

8.2 Huvudarbetsgivare för deltidsanställda

Antalet företag i Sverige är (november 2002) ca 830 000. Av dessa företag är ca 376 000 företag utan anställd personal. Ungefär 170 000 företag har 1-9 nio anställda och drygt 27 000 företag har 10 - 49 anställda. Ca 4 600 företag har 50 - 199 anställda och drygt 1 700 har fler än 200 anställda. Våra undersökningar i de 61 kommunerna visar att av totalt ca 2220 deltidsanställda har ca 185 en huvudanställning inom den egna kommunen. Detta motsvarar 8,3 % och läggs till detta en mindre grupp som har en anställning inom landstinget eller staten innebär detta att drygt 10 % är anställda i offentlig verksamhet. Det stora antalet deltidsanställda brandmän återfinns alltså inom det privata näringslivet. Dessa uppgifter stöds av tidigare undersökningar, bl. a. i tidigare rapport och innebär att merparten, upp emot 90 %, vilket kan uppskattas till ca 10 500 deltidsanställda, har en anställning i ett företag, är egna företagare eller har sin utkomst på annat sätt. Det som framkommit i våra undersökningar ger vid handen att det totalt i Sverige är 4 – 5 000 företag som har deltidsanställda brandmän.

En undersökning av de 8,3 % deltidsanställda brandmännen som har den egna kommunen som huvudarbetsgivare visar dock på stora skillnader mellan de 61 kommunerna. I fem kommuner har fler än 20 % av de deltidsanställda brandmännen kommunen som huvudarbetsgivare medan det i sex kommuner inte finns någon brandman som har kommunen som huvudarbetsgivare. I en kommun är normalt kommunen också den störste enskilde arbetsgivaren och det återspeglas inte när det gäller vilka huvudarbetsgivare som de deltidsanställda har.

Av tradition har rekryteringen av deltidsanställda brandmän inriktats på det privata näringslivet. Ett sätt att få en säkrare organisation för räddnings-

tjänstverksamheten är att hitta former för att kombinera en huvudanställning i den egna kommunen med ett uppdrag att även ingå i den kommunala räddningstjänstens organisation. Några kommuner i vår undersökning har också fattat inriktningsbeslut om att det vid varje nyanställning i kommunen skall prövas om den sökande också kan upprätthålla tjänst som deltidsanställd brandman och att han eller hon i så fall vid lika kvalifikationer i övrigt skall ha företräde till tjänst. Det finns också exempel på kommuner där andra förvaltningar inte tillåter att en anställd inom förvaltningen också upprätthåller tjänst som deltidsanställd brandman. De redovisade exemplen från Härjedalens och Strängnäs kommuner i bilaga till denna rapport visar hur denna fråga hanteras på olika orter. En fråga som inte tas upp här är om en heltidsanställd brandman kan upprätthålla tjänst också som deltidsanställd brandman i egen eller annan kommun. Den frågan hanteras bäst av arbetsmarknadens parter.

8.3 Lokal arbetsmarknad

I samband med undersökningarna har gjorts en översiktlig bedömning av strukturen på arbetsmarknaden på de orter i de 61 kommunerna där det finns räddningsstyrkor.

En grov indelning visar att ca 70 % av orterna med räddningsstyrkor har ett varierat näringsliv och sårbarheten för den kommunal deltidsstyrkan är liten och hanterbar om ett företag läggs ner eller omstruktureras kraftigt. Av de 132 orterna har ca 10 % ett svagt näringsliv och rekryteringsproblem finns redan eller kan lätt uppstå. I huvudsak är det orter med invånarantal från 200 till cirka 1000. I ca 20 % av orterna är beroendet av ett fåtal arbetsgivare stort. Det är orter med ett eller två stora företag där fler än 25 % av de deltidsanställda har sin huvudanställning. I dessa orter finns idag en väl fungerande räddningstjänst utan direkta rekryteringsproblem, men man är beroende av de stora arbetsgivarna på orten.

8.4 Synpunkter från huvudarbetsgivare

Kontakter har tagits med näringslivets organisationer Svenskt Näringsliv och Företagarnas Riksorganisation. Företrädare från såväl central som regional nivå inom Svenskt Näringsliv har uppgivit att några frågor som har med att anställda i deras medlemsföretag, som också är deltidsanställda brandmän, inte har varit aktuella. Av detta skäl och inte heller av andra skäl har det därför funnits anledning för organisationen att agera.

Med hjälp av Företagarnas Riksorganisation har en enkät genomförts med organisationens 21 regionkontor. Sammanfattat har frågor ställts om något företag begärt stöd med t.ex. riktlinjer för anställda med anställningar också som deltidsanställd brandman, om man uppmärksammat problem inom företagen som har samband med deltidsanställning inom den kommunala räddningstjänsten, om reglerna i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen med

koppling till deltidsanställda brandmän har tagits upp samt en allmän fråga om systemet med deltidsanställda brandmän.

Räddningsverket kan konstatera, av svar från företrädare i Företagarnas Riksorganisation, att frågor som berör rekrytering av deltidsanställda brandmän inte hanterats inom organisationen centralt eller regionalt.

Frågor som berör kommunal räddningstjänst och som bl.a. handlar om de förutsättningar som gäller för en deltidsanställd brandman förmedlas i huvudsak direkt från brandmannen till en arbetsledare eller chef hos huvudarbetsgivaren. Information om den kommunala räddningstjänstverksamheten och frågor som kan avse rekrytering hanteras endast undantagsvis i någon form av kontaktnät mellan kommun och huvudarbetsgivare.

8.5 Huvudarbetsgivare – kommunal räddningstjänst

I undersökningen har ingått att inventera vilka överenskommelser kommunerna har med företagen om formerna för en anställd som också är deltidsanställd brandman och vilka kontakter som förekommer mellan kommunen och de aktuella företagen i denna fråga.

Det har framkommit att 13 av de organisationer för räddningstjänsten som ingick i vår undersökning har någon form av skriftligt medgivande från huvudarbetsgivaren om att en anställd får ha en bisyssla som deltidsanställd brandman. Detta medgivande tar kommunen in i samband med anställningen. I en sådan process ingår också viss information till huvudarbetsgivaren vad det innebär att ha en sådan anställning.

Den övervägande delen, 20 organisationer, har inget skriftligt medgivande från huvudarbetsgivaren. Det förutsätts här från den kommunala räddningstjänstorganisationernas sida att den deltidsanställda själv inhämtar ett medgivande från huvudarbetsgivaren och att han eller hon också informerar arbetsgivaren om vilka skyldigheter som följer med ett uppdrag som deltidsanställd brandman. Av vad som framkommit har detta inte upplevts som något större problem men några företrädare för de kommunala räddningstjänstorganisationerna har dock framfört att en ändring av dessa rutiner har diskuterats och kan komma att vidtas.

Det är ovanligt att den kommunala räddningstjänsten har kontinuerliga träffar med företag på orter där deltidsanställda har sin huvudanställning. Under utredningens gång har endast ett bra exempel gått att finna. I Laholms kommun anordnas frukostmöten av den kommunala räddningstjänsten en till två gånger per år med de företag som har personal med deltidsanställning i kommundelarna Laholm, Knäred, Våxtorp och Hishult. Syftet med dessa möten är att öka förståelsen och kunskapen om varandras uppgifter och roller. Den kommunala räddningstjänsten strävar efter att ha en så öppen dialog som möjligt. I princip tas alla frågor upp som berör räddningstjänstområdet exempelvis information om hur kommunen tar i anspråk de deltidsanställda brandmännen för insatser, utbildning, övning och annan verksamhet inom räddningstjänsten. Redovisningen syftar till att

företagen skall få en så fullständig bild som möjligt hur arbetet inom räddningstjänstverksamheten påverkar det ordinarie arbetet hos huvudarbetsgivaren. Vid kontakter som tagits med företag i kommunen har en positiv bild lämnats om dessa frukostmöten. Förståelsen från företagen för de uppgifter som en deltidsanställd brandman har är god och det ger kommunen bättre förutsättningar för rekrytering av brandmän.

I övrigt kan konstateras att det endast undantagsvis förekommer kontinuerliga träffar med de företag som har deltidsanställda brandmän. De kontakter som tas är ofta behovsstyrda och kan då gälla företag som är negativa eller tveksamma till att låta anställda vara deltidsanställda brandmän. Några företrädare från de undersökta kommunerna har framfört att de aktuella orterna är så små att kontinuerliga träffar med företagen inte känns angeläget. Några har också framfört att kommunen har kontinuerliga träffar med företag, ofta då genom en näringslivssekreterare eller motsvarande, men att räddningstjänstfrågor inte finns med som en diskussionspunkt i dessa möten. Flera företrädare för de kommunala räddningstjänsterna har dock framfört att en mer offensiv verksamhet vore önskvärd.

Som tidigare påpekats har det framförts att det under senare år blivit svårare att rekrytera på grund av att huvudarbetsgivare är mindre intresserade av att tillåta personal att också ingå i kommunens organisation för räddningstjänst som deltidsanställda brandmän. Det har även framförts att det finns huvudarbetsgivare som haft en negativ inställning till anställda som önskat genomgå befälsutbildning. Sådana inställningar från huvudarbetsgivare har, enligt vad som förts fram, medfört att anställda avstått från utbildningen och enligt uppgift i något enskilt fall sagt upp sig som deltidsanställd brandman.

I vår undersökning har tid ägnats åt att verifiera sådana uppgifter. Som framgått har ungefär 20 % av landets deltidsstyrkor ingått i undersökningen och från dessa har ett par exempel redovisats där en huvudarbetsgivare varit negativ till att anställda också är deltidsanställda brandmän.

- En företagare med ett tiotal anställda var själv deltidsanställd brandman. Han skadade sig under en räddningsinsats och fick sjukskriva sig en tid. Detta medförde ekonomiska konsekvenser för honom och med denna erfarenhet lämnade han inga medgivande till att anställda i företaget fick ta på sig bisyssla som deltidsanställd brandman.
- En företrädare för kommunal räddningstjänst har uppgivit att i den aktuella kommunen för ett antal år sedan fanns en personalchef som drivit igenom att kommunalt anställda inte fick ta på sig en bisyssla som deltidsanställda brandmän. Denna kommunpolicy har sedan varit hämmande vid rekrytering.

Det är sannolikt att ytterligare exempel gått att finna om undersökningen gjorts mer omfattande.

Med undantag av de framförda exemplen går det inte att konstatera att huvudarbetsgivarna generellt har en negativ inställning till att låta anställda vara deltidsanställda brandmän. Det har heller inte varit möjligt att belägga att någon huvudarbetsgivare har handlat på ett sådant sätt att en deltidsanställd brandman sagt upp sig som brandman. Däremot har vi i något enstaka fall fått belägg för uppgifterna om att huvudarbetsgivare har varit negativa till att anställda skall genomföra befälsutbildningen. Någon fördjupning om de egentliga orsakerna till detta har inte gjorts.

Beträffande kommunerna som huvudarbetsgivare har det i undersökningen framkommit exempel där kommuner fattat ett inriktningsbeslut om att när en tjänst tillsätts i kommunen skall det också prövas om den som skall anställas är villig att också ta på sig uppgiften som deltidsanställd brandman.

Sammantaget visar undersökningen att huvudarbetsgivarna generellt har en positiv inställning till att deras anställda har en bisyssla som deltidsanställda brandmän. Någon större skillnad mellan räddningschefer och brandmännens företrädare har inte kunnat märkas. Det är möjligt att en något mer positiv syn finns hos företrädarna för brandmännen än hos räddningscheferna.

Sammanfattningsvis kan följande sägas beträffande huvudarbetsgivarnas generella syn på att en anställd också har tjänst som brandman och den samverkan som kan och bör ske mellan huvudarbetsgivare och den kommunala räddningstjänstorganisationen.

- Det finns i huvudsak en positiv syn hos huvudarbetsgivare till att anställda i deras företag också är deltidsanställda brandmän. Detta bekräftas också av dem som intervjuats. Exempel på huvudarbetsgivare som har en negativ syn på att anställda har en bisyssla som deltidsanställda brandmän är få.
- Det finns dock skäl för de kommunala räddningstjänstorganisationerna att utveckla en större samverkan med det lokala näringslivet och de företagare som finns på orter där räddningsstyrkor organiseras, exempelvis på sätt som genomförts i Laholms kommun.
- Kommunerna är normalt den största arbetsgivaren i kommunen. Detta återspeglas inte när det gäller andelen brandmän som har kommunen som huvudarbetsgivare. Det finns utrymme för att öka antalet kommunalt anställd personal som också är deltidsanställda brandmän.

9 Utbildning

9.1 Nuvarande utbildning

Räddningsverket har svarat för utbildning av deltidsanställda brandmän och brandförmän i nuvarande form sedan 1986 och det utbildningssystem som

då startades tillämpas i princip fortfarande. Före 1986 fanns en treveckors utbildning för brandförmän medan det saknades central utbildning för deltidsanställda brandmän. Utbildning av dessa skedde företrädesvis lokalt. Utbildningen av brandmän var från början en kurs på fyra veckor som under mitten av 1990-talet förlängdes med en vecka. Kompletteringen avsåg en veckas sjukvårdsutbildning.

Den nuvarande utbildningen har genomförts för totalt följande antal elever.

År/antal	-86	-87	-88	-89	-90	-91	-92	-93	-94
Brandman	376	749	727	914	971	725	764	599	634
Brandförmän	46	108	179	187	210	309	285	219	163

År/antal	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	Totalt
Brandman	213	740	660	758	648	737	761	10 976
Brandförmän	106	167	155	171	218	182	320	2 952

Tabell 6. Sammanställning. Utbildning av deltidsanställda brandmän och brandförmän

Av tabellen framgår att det under 16 år utbildats 10 976 deltidsanställda brandmän och 2 952 brandförmän. Av den lägesredovisning som tidigare redovisats här framgår att antalet deltidsanställda brandmän i landet vid årsskiftet 01/02 var 9 208 och antalet deltidsanställda brandförmän vid samma tid var 2 562. I mycket grova termer skulle man med dessa siffror som grund kunna säga att den deltidsanställda brandpersonalen byts ut under en period om femton år.

Den undersökning som genomförts bekräftar dessa siffror. En deltidsanställd brandman har normalt den arbetsuppgiften under en period av 10 - 15 år och man kan snarare säga att undersökningen tyder på att en uppskattad medelanställningstid snarare är närmare 10 än 15 år för närvarande.

9.2 Ny utbildning för deltidsanställda

Räddningsverket startar den nya utbildningen för deltidsanställda brandmän under höstterminen 2003. Den nya utbildningen, "Utbildning för räddningsinsats" omfattar 10 studieveckor. Den som genomgår utbildningen skall ges möjligheten att förlägga denna under en period av två år. Utbildningen är indelad i två kurser, preparandkurs för räddningsinsats, 2 studiepoäng (motsvarar två studieveckor) och grundkurs för räddningsinsats, 8 studiepoäng. För preparandkursen ansvarar den kommunala räddningstjänstorganisation där den studerande är anställd.

Preparandkursen skall ge den studerande kunskaper om den egna räddningstjänstens verksamhet, med tyngdpunkt på organisation, materiel och skyddsutrustning. Kursen behandlar även rökdykning, metoder och system för brandsläckning, brandförlopp samt första hjälpen. Kursen ska ge den

studerande de förutsättningar som krävs för att kunna tillgodogöra sig grundkurs för räddningsinsats. Räddningschefen i kommunen skall lämna ett godkännande att den studerande har kunskaper för att kunna påbörja grundkursen för räddningsinsats.

Grundkurs för räddningsinsats är indelad i fem delar där distansutbildning varvas med skolbunden utbildning. Under de skolbundna delarna varvas teoretiska studier med praktiska moment. Översiktligt kan de olika delarna beskrivas enligt nedan.

Utbildning för räddningsinsats					
Prep.utb.	Grundkurs för räddningsinsats 8 studieveckor				
Kommun 2 sv	Skola 1 sv	Distans 1 sv	Skola 2 sv	Distans 2 sv	Skola 2 sv

Bild 1. Ingående delar i ”Utbildning i räddningsinsats”. Sv =studievecka

Den väsentliga skillnaden jämfört med tidigare utbildning är att utbildningen innehåller en lokalt genomförd preparandkurs och att utbildningen vid Räddningsverkets skolor varvas med distansutbildning.

Kommunikation, under distansutbildningen, med handledare och övriga kursdeltagare sker i huvudsak via Internet, varför deltagarna måste ha tillgång till dator och Internetuppkoppling. Distansutbildningen genomförs som deltidstudier med en rekommenderad studietakt på omkring 10 timmar per vecka och omfattar 120 timmar fördelade på två block om vardera 40 timmar och 80 timmar.

De tre studiebundna delarna vid Räddningsverkets skolor ska genomföras var för sig och i den ordning som framgår av bild 1. Distansutbildningen skall innehålla någon form av kunskapskontroll för att kontrollera att den studerande kan gå vidare till nästa kursavsnitt. Utbildningen kan tidsmässigt utsträckas under en tvåårsperiod.

För att antas till utbildningen krävs anställning inom kommunal räddningstjänst, körkort för bil (B-behörighet) och att hälsokraven i Arbetsmiljöverkets föreskrifter för rök- och kemdykning är uppfyllda.

Inom Räddningsverket pågår utarbetande av ett förslag till kursplan för ”Utbildning i räddningsinsats” där momenten rök- och kemdykning inte ingår. Utbildningstiden bör bli något kortare för en sådan kurs. Som en del i ett nytt vidareutbildningssystem som ska påbörjas 2004 kommer formerna för räddningsledarutbildning för deltidsanställd personal att tas fram under 2003.

9.3 Diskussion - reformerad utbildning

I vår undersökning har särskilt från räddningschefer framkommit många synpunkter på den nya utbildningen för deltidsanställda brandmän. Trots att reservationer är relativt vanliga är det värt att notera att många har en positiv inställning till bättre utbildning och högre kompetens för den deltidsanställda brandmannen. Fem räddningschefer välkomnar reservationslöst den nya utbildningen på totalt 10 veckor. Mot detta står att fyra räddningschefer anser att den nuvarande längden på utbildning av deltidsanställda brandmän är tillfyllest.

Huvuddelen av cheferna anser att den nya utbildningen är nödvändig men har ett antal synpunkter och frågor. De mest förekommande synpunkterna är att rekryteringen av deltidsanställda brandmän kommer att försvåras, oklarheter om kostnadsfördelning och formerna för hur distansutbildningen skall lösas. Andra synpunkter som framförts är att utbildningen bör, för att minska kostnaderna, genomföras mera regionalt eller till och med lokalt i en kommun. Beträffande uppdelningen av den skolbundna delen av utbildningen går meningarna isär. En del tycker att skolmomentet bör genomföras i en följd medan andra är positiva till den delning som görs. Trots de omfattande informationsinsatser om den nya utbildningen som genomförts förekommer att flera har uppfattat innehåll och framförallt hur utbildningen kan läggas upp felaktigt och det kan ha bidragit till de negativa reaktioner som framförts om den nya utbildningen.

Räddningsverkets remiss UTB 2003 om de nya grundutbildningarna för brandmän besvarades av 67 kommuner. Det kan noteras att 19 av de 67 kommunerna uttryckte farhågor för att den föreslagna utbildningen för deltidsanställda "Utbildning för räddningsinsats" inte skulle underlätta eller t.o.m. försvåra rekryteringen.

Det finns en svår balansgång i denna fråga. Dels kräver arbetsuppgifterna en viss minsta utbildning, dels är kostnadsfrågan för kommunerna viktig och dels får inte bortavaron från ordinarie arbete inte vara för lång. Sammantaget tyder detta på att utbildningsfrågorna för deltidsanställd brandpersonal kontinuerligt måste ses över. Det bedrivs i dag viss utbildning på lokal nivå från Räddningsverkets skolor och det kan finnas behov av att pröva om en sådan modell kan utvecklas ytterligare.

9.4 Körkortsfrågan

Kravet på körkortsbehörighet, kategori C eller CE för räddningstjänstens tunga fordon (totalvikt >3,5 ton) har redovisats i tidigare rapport. Kravet emanerar från ett EG-direktiv och det är därför inte möjligt eller, då det innebär en kvalitetshöjning, inte heller önskvärt för Sverige att ensidigt ändra.

I den sammanställning över olika faktorer, som negativt kan påverka möjligheten att rekrytera deltidbrandmän, har frågan om innehav av C-körkort fått en låg prioritet. Skälet till det torde vara att flertalet kommunala räddningstjänstförvaltningar, sedan kravets införande 1996, funnit metoder att lösa frågan. Lösningen är ofta ett krav vid anställningens början att den anställda förbinder sig att skaffa kompetensen samt ett avtal om hur detta skall regleras.

Tidigare har Räddningsverkets skola i Sandö erbjudit utbildning till C-behörighet under tiden som den anställda genomgått deltidbrandmannakursen. Erfarenheterna från detta var blandade. Det positiva var att erhålla kompetensen till rimliga kostnader och under tid som man ändå var hemifrån. Samtidigt upplevdes det som ansträngande för den enskilde att utöver utbildningen till deltidbrandman på kvällstid delta i körkortsutbildningen. Stora delar av de sociala kontakterna som internatutbildningen erbjuder gick förlorade och körkortsutbildningen upphörde också av praktiska skäl när utbildningen delades på flera perioder.

På många orter i landet saknas idag möjligheten att via en trafikskola erhålla C-behörigheten. För närvarande diskuteras i samband med kursplaneringen för den nya tvååriga utbildningen till skydd mot olyckor, förutsättningarna att erbjuda eleverna till denna utbildning möjligheten att skaffa sig C-behörighet under studietiden. Utbildningen avses inte ingå i den ordinarie kursplanen, utan skulle i så fall ske under fritid och på egen bekostnad men Räddningsverket skulle svara för upphandling av utbildningen. En trafikskola skulle ansvara för utbildningen och tillhandahåller fordon.

För att underlätta körkortsutbildningen bör Centrum för risk- och säkerhetsutbildning utreda förutsättningarna att erbjuda detta också till de deltidanställda brandmännen. Förslagsvis skulle då teoridelen i huvudsak bedrivas som självstudier på hemorten och de praktiska körmomenten genomföras i samband med de utbildningsmoment som genomförs vid Centrumets skolor.

Körkortsbehörigheten C krävs, som tidigare nämnts, endast för att framföra fordon med totalvikt överstigande 3 500 kg. Över huvudtaget bör det vid fordonsanskaffningar övervägas om tyngre räddningstjänstfordon är det bästa alternativet, eller om fordonsbehovet kan tillgodoses med ett mindre fordon som inte kräver den högre körkortsbehörigheten. Så sker också på de flesta håll men det finns tendenser till en tradition att räddningsfordon skall följa ett visst mönster och ibland kan det av praktiska skäl, som t.ex. körkortsbehörighet vara nödvändigt att pröva alternativa lösningar.

9.5 Utbildning - sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis har både positiva och negativa synpunkter framförts på den nya utbildningen. På samma sätt har ett antal kommuner framfört kritiska synpunkter på föreslagen utbildning i sina remissyttranden i anslutning till utredningen UTB 2003. Samtidigt med dessa kritiska

synpunkter framförs också synpunkter på att den framtida utbildningen för deltidsanställda brandmän måste utvecklas för att öka säkerheten och tryggheten i samhället.

Av det som framkommit i denna undersökning är bedömningen att den nya utbildningen kommer att möjliggöra en ökad effektivitet av den kommunala räddningstjänsten. Det är ändå nödvändigt att vissa frågor följs upp och utvärderas noggrant under de första åren. Det är i första hand frågor som berör utbildningens påverkan på rekrytering och möjligheter till lokal och regional utbildning av deltidsanställda brandmän.

10 Organisationsformer

10.1 Alternativa organisationsformer

På de orter och räddningstjänster där rekryteringssvårigheter finns har detta faktum genererat få åtgärder i den politiska nämnd som ansvarat för räddningstjänsten. När frågan kommit upp på bordet har den oftast redovisats som ett anmälningsärende. Någon mer systematisk uppföljning eller utvärdering av personalförsörjningen har heller inte ägt rum. För de deltidsavdelningar som lagts ner under senare tid har i stället ofta ekonomiska orsaker haft större betydelse. Som ett argument har ibland svårigheter att rekrytera angivits.

Trots att alla tillfrågade räddningstjänster har genomfört riskinventering och riskanalys har inte heller någon koppling gjorts till resultaten i dessa dokument när organisation och uppgifter har diskuterats. I de fall analysen har använts har det varit med syfte att motivera den befintliga organisationen i samband med budgetdiskussioner.

I den undersökning som genomförts har 10 av 132 räddningsstyrkor fått eller planeras få minskad uttryckningsnumerär som en följd av rekryteringssvårigheter. Även i detta sammanhang redovisas dock som tillkommande argument minskade ekonomiska ramar eller att det är åtgärder för att frigöra resurser för andra ändamål, t.ex. förebyggande brandskyddsarbete.

Som redovisats på annan plats är de demografiska förhållandena av stor betydelse för möjligheterna att rekrytera deltidsanställd personal.

Förhållandet att man har sitt arbete nära såväl bostaden som brandstationen är idag mindre vanligt än tidigare. Pendling till arbetet har ökat vilket i sin tur har skapat behov av andra tjänstgörings- och organisationsformer.

Tjänstgörings- och anställningsformernas betydelse för att underlätta rekrytering och att behålla personal vid deltidsstyrkorna behandlas, som tidigare nämnts, för närvarande av arbetsmarknadens parter.

I huvudsak stor utpendling har i några fall resulterat i olika alternativa organisationsformer, t.ex.:

- Heltidsstyrka dagtid måndag-fredag, övrig tid deltidsstyrka
- Deltidsstyrka arbetstid, övrig tid räddningsvärn

- Räddningsvärn dagtid måndag-fredag, övrig tid deltidstyrka
- Avtal med industribrandkår arbetstid, övrig tid räddningsvärn

Ofta kombineras dessa organisationer vid utryckningar med en eller flera förstärkningsstyrkor och räddningsledare från annan ort.

Det förekommer också att två brandmän delar på en tjänst eller att en brandman har beredskap på en ort under arbetstid och på en annan ort under övrig tid.

Räddningsvärn kan som tidigare nämnts ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. På en del håll har räddningsvärnen ombildats till en mellanform där exempelvis en deltidanställd brandförman har beredskap och personalen i övrigt är anställda som deltidbrandmän men utan beredskapsskyldighet. Dessa anställningar ersätts på olika sätt via lokala överenskommelser. Eftersom personal i räddningsvärn vid skada eller olycksfall endast ersätts enligt förordningen om statligt personskadeskydd (1977:284) kommer de genom att anställas att omfattas av det försäkringskydd som följer med en kommunal anställning.

Det finns också varianten att räddningsvärn används i princip som en räddningsstyrka med de begränsade arbetsuppgifter som kan utföras. Så är fallet t.ex. på några orter i Norrlands inland där närmaste räddningsstyrka finns på tio mils avstånd eller mer. Det förekommer också att räddningsvärn används mer systematiskt i södra delarna av landet också.

Möjligheten att upprätthålla en skälig beredskap bör i en del fall också kunna öka om man mot bakgrund av ortens riskbild kan förändra anspänningstiden för del av, eller hela räddningsstyrkan, och därigenom utöka rekryteringsunderlaget. Ytterligare alternativ som kan övervägas är att organisera en mindre styrka eller enhet som kompletteras med andra enheter från annan ort.

Kommunerna skall svara för räddningstjänsten inom kommunen och i varje kommun skall det finnas en räddningskår. Räddningskåren skall som nämnts bestå av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. Kommunen kan träffa avtal med annan kommun om gemensam räddningskår eller att de uppgifter som kommunens räddningskår har enligt räddningstjänstlagen helt eller delvis skall ombesörjas av den andra kommunens räddningskår. En industribrandkår organiseras ibland vid större anläggningar och även om avsikten är att skydda den egna anläggningen kan industribrandkåren naturligtvis göra räddningstjänstingripanden även utanför industriområdet. Räddningstjänstlagen har öppnat för denna möjlighet genom en bestämmelse om att kommunen kan träffa avtal om att en sådan enhet kan ingå som räddningsstyrka i kommunens räddningskår. På några ställen i landet där behovet av räddningstjänst kan variera över året, t.ex. turistområden, eller där avsaknaden av ett tillräckligt antal arbetstillfällen inte möjliggör att en godtagbar räddningstjänstberedskap under vissa tider kan upprätthållas, har ytterligare alternativa organisationsformer övervägts. I t.ex. Malungs kommun överväger kommunledningen om turistområdet i Sälenfjällen skulle kunna betraktas som ett företag i

räddningstjänstlagens mening och därmed kunna organisera en räddningstjänst med personal som arbetar tillfälligt inom turistnäringen under vintersäsongen. Kommunen skulle därefter teckna avtal med anläggningen om att anläggningens enhet för räddningsinsatser ingår i kommunens räddningskår. Frågan bereds för närvarande.

10.2 Frivilligverksamhet inom räddningstjänstområdet

I samband med detta uppdrag har från flera håll höjts röster om att vi borde titta på andra länders verksamhet. Som exempel har nämnts de frivilliga brandkårerna i Tyskland, de s.k. föreningsbrandkårerna i Finland och den frivillighet som finns inom räddningstjänsten i England.

Övergripande har denna fråga studerats men någon djupare analys har inte bedömts vara meningsfull. Skälet till det är att en internationell jämförelse av sådana system det här är fråga om ofta haltar betänkligt. Förutsättningar och kulturella skillnader är det största skälet till det.

I t.ex. England och Kanada är frivilligarbete överlag en accepterad och vedertagen form i flera sektorer i samhället. I Tyskland har de frivilliga brandkårerna en lång historia och de fungerar förutom att vara en arbetsplats också som en form av klubbverksamhet för de som är engagerade i verksamheten. I Tyskland är också ungdomsbrandkårerna en väl utvecklad verksamhet som fungerar som ett rekryteringsunderlag till brand- och räddningstjänst. Ungdomsbrandkårer har funnits i Sverige sedan 1940-talet. De har varit och är mest vanliga i södra delarna av landet där de första kårerna bildades i Halmstad och Vellinge. Någon samlad organisation av verksamheten kom inte till stånd förrän Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkårer bildades 1990. För närvarande finns ett fyrtiotal kårer i landet och antalet kårer ökar för varje år. Medlemmarna i ungdomsbrandkårerna har utbildningar och övningar i räddningstjänst och deltar aktivt i förebyggande arbete. Exempel är utbildning av skolklasser i brandskydd och deltagande i aktiviteter som har som syfte att öka risk- och skyddsmedvetandet.

I de kommuner som har byggt upp en ungdomsverksamhet inom räddningstjänstverksamheten har ungdomarna bildat en bas för rekrytering till såväl heltids- som deltidstjänster och det har underlättat rekrytering inte minst till deltidsstyrkorna. Det finns goda anledningar för samhället att på olika sätt stödja denna verksamhet då den förutom att det är en ideell verksamhet också dels är en rekryteringsbas inte minst för styrkor med deltidsanställd personal, dels ger ungdomar grundläggande kunskaper inom området skydd mot olyckor.

Frivilliga brandkårer har en lång historia i Sverige. Den äldsta bildades i Ystad 1839 och är fortfarande verksam. Antalet frivilliga brandkårer i Sverige var vid andra världskrigets slut ca. 500. Genom de brandlagar som beslutades av riksdagen 1944 och 1962 blev brandförsvaret en kommunal angelägenhet och de flesta av de frivilliga kårerna upphörde och omvand-

lades till brandkårer med hel- och deltidsanställd personal. Den tradition som fanns inom detta område i landets bröts därmed.

Intresset för frivilliga brandkårer tog dock fart igen i slutet av 1990-talet. Skälet var bl.a. att ett antal styrkor med deltidsanställd personal lades ner. 1996 bildades Förbundet Sveriges Frivilliga Brandkårer. Förbundet arbetar aktivt för ett säkrare och tryggare samhälle med inriktning framförallt på brandskydd. Med den enskilda människan i centrum ser Förbundet som sin uppgift att förebygga olyckor och minska de hot och risker som människor ställs inför i vardagen. Förbundet ser sig som ett komplement till den kommunala räddningstjänsten och kan, t.ex. som räddningsvärn, utgöra ett stöd och en förstärkning till den kommunala räddningstjänsten. De frivilliga brandkårerna erbjuder också en fortsatt verksamhet för många av de ungdomar som deltagit i ungdomsbrandkårsverksamheten. För närvarande är ett fyrtiotal frivilliga brandkårer medlemmar i förbundet. Som när det gäller ungdomsbrandkårer finns merparten av de frivilliga kårerna i södra Sverige men förbundet växer och det gäller också den geografiska täckningen, t.ex. har förbundet numera medlemmar i Norrbotten.

Sverige har alltså sammanfattningsvis inte den tradition av frivilligarbete inom räddningstjänsten som finns i många andra länder. I den mån den funnits har den brutits och det pågår nu nya försök att bygga upp en verksamhet. I stället har i Sverige skapats deltidssystemet som blivit vårt system att organisera räddningstjänsten till rimliga kostnader.

Av flera skäl kommer arbetskraftsförsörjningen att bli en central fråga på framtidens arbetsmarknad. Demografiska förändringar kommer att spela en framträdande roll och få större konsekvenser än de någonsin haft tidigare. En anledning är stora pensionsavgångar när 40-talisterna lämnar arbetsmarknaden. Glesbygdsregioner som redan idag har en hög andel äldre kommer att känna av den stora mängden pensionsavgångar tidigare än andra regioner. I vissa glesbygdsområden kommer det troligtvis inte att finnas underlag för att rekrytera till räddningsstyrkor med deltidsanställd personal. Man kan redan konstatera att vid ett befolkningsunderlag i en tätort med ca. 1000 invånare är det svårigheter att ens rekrytera en styrka på ett befäl och två brandmän. I dessa, mindre tätorter finns ett rättmätigt krav på att samhället ger service i form av säkerhet och trygghet inom räddningstjänstområdet. Inte som ersättning för kommunala räddningsstyrkor, men väl som ett komplement kan frivilliga räddningsstyrkor i dessa glesbebyggda tätorter tjäna för att stödja en kommunal räddningsstyrka och därmed bidra till den kommunala servicen i form av säkerhet och trygghet.

Som rekryteringsunderlag när det gäller personal till styrkor med deltidsanställd personal, både i glesbygd och på andra platser, fyller ungdomsbrandkårer en funktion.

Glesbygdsverket har visat i en studie om tillgänglighet till högre utbildning att så många som 57.5 % av dem som vid rekryteringstillfället till högskoleutbildning bodde i en glesbygdskommun fanns kvar eller var åter i hemlandet

tre till fem år efter examen. Detta talar för att det är viktigt att väcka intresset för räddningstjänst tidigt. Ungdomsbrandkårerna är ett utmärkt forum för det och deras verksamhet kan också underlätta rekrytering av brandmän både på kort och på lång sikt.

Av de skäl som redovisats finns det anledning för samhället att på olika sätt stödja ungdomsbrandkårer och frivillig verksamhet inom räddningstjänsten. Detta inte minst mot bakgrund av att betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning betonar att den enskildes och de olika samhällsverksamheternas förmåga att själva vidta åtgärder till skydd mot olyckor skall stödjas.

Bilaga 1 Projekt i två kommuner

I tidigare rapport redovisades kortfattat det s.k. Sveg-projektet. Eftersom projektet rönt stor uppmärksamhet och är ett exempel på ett alternativt sätt att organisera räddningstjänstverksamheten redovisas förutsättningarna och förhållandena i Härjedalens kommun. Vidare redovisas sammanfattat en utredning på samma tema som genomförts i Strängnäs kommun beträffande kommundelen Mariefred. Sveg-projektet och exemplet från Mariefred belyser på olika sätt förutsättningarna att organisera räddningstjänstverksamheten.

Brandmän i vården - ett projekt inom den kommunala räddningstjänsten

Härjedalens kommun har ca. 11.300 invånare. Organisationen för räddningstjänst består av tre heltidsanställda - räddningschef, ställföreträdare och en brandmästare - samt 21 stycken deltidsanställda brandförmän och 63 deltidsanställda brandmän. Räddningsstyrkor finns i kommundelarna Sveg, Ytterhogdal, Lillhärdal, Vemdalen, Hede, Funäsdalen och Lofsdalen. Storleken på styrkorna varierar från 1+5 i Sveg till 1+2 i Lillhärdal. Styrkan i Lofsdalen är inte en styrka i den mening som avses i räddningstjänstlagstiftningen utan den består av en brandförman deltid som till sitt förfogande har ett räddningsvärn om 10 personer. Ytterligare ett räddningsvärn finns i kommundelen Messlingen. I centralorten Sveg finns ca. 4000 invånare medan invånarantalet i de andra kommundelarna varierar från ca. 700 till ca. 1200 personer. Inom den kommunala räddningstjänsten i Härjedalen finns f.n. sju kvinnor anställda som deltidsanställda brandmän. Vid respektive räddningsstyrka finns en s.k. pooltjänst, d.v.s. en utbildad brandman som vid sjukdom eller vakans av annan orsak ska kunna ingå i räddningsstyrkan. Beredskapen vid respektive styrka är i samtliga fall uppbyggd på beredskap var tredje vecka. Förslag om att minska beredskapsgraden till beredskap var fjärde vecka har inte haft någon framgång hos personalen.

Om det särskilda projekt, som beskrivs här, inte medräknas har f.n. fem av de deltidsanställda Härjedalens kommun som huvudarbetsgivare.

Enligt räddningschefen finns det generella problem med att rekrytera deltidanställd personal till räddningskåren i Härjedalen. Man har dock hittills alltid lyckats att rekrytera till vakanta tjänster men tidsåtgången för varje rekrytering har tenderat att bli allt längre. Tiden från annonsering, som är den metod som hittills i första hand har tillämpats, till dess att en tjänst kan tillsättas med lämplig person understiger sällan ett halvt år. Vid några tillfällen har förutom annonsering även personliga kontakter tagits med potentiella sökande till tjänster. Som främsta skäl till att rekryteringstiderna blivit relativt långa anges att det är sysselsättningssvårigheter i den glesbygd som det är fråga om, en rörlig arbetsmarknad med bl.a. säsongsarbeten samt att potentiella brandmän är attraktiva också hos andra arbetsgivare och

därför särskilt svåra att rekrytera. Huvudarbetsgivarna har också visat en viss motvilja mot att deras anställda också har tjänst som deltidsanställda brandmän. Några särskilda insatser eller kontakter sida med huvudarbetsgivarna har inte tagits från kommunens sida annat än undantagsvis. Att arbetslöshetsförsäkringen eller sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, skulle ha någon negativ inverkan på möjligheten att rekrytera har man från kommunens sida inte märkt av.

I början av år 2001 var det några av den deltidsanställda brandpersonalen i centralorten Sveg som hade en sådan situation att de övervägde att säga upp sina anställningar som deltidsanställda brandmän. Deras huvudarbetsgivare hade påpekat att tjänsten som deltidsanställd brandman var svårförenlig med de uppgifter som de hade hos sina huvudarbetsgivare. Problem uppstod när de var tvungna att lämna ordinarie arbete på grund av larm från räddningstjänsten. Bland de personer det gällde var en reservdelschef på en större bilverkstad, en var områdesansvarig inom järnvägen och en annan var fastighetsansvarig hos ett större företag. Orsaken till att det som numera har kommit att kallas Svegprojektet kom till var alltså i huvudsak problem med att kombinera ordinarie arbete med tjänsten som deltidsanställd brandman eller brandförman.

Initiativet till projektet lades fram av personalen efter en idé från räddningschefen och en arbetsgrupp arbetade fram ett förslag. Projektet har man beslutat bedriva på försök under ett och ett halvt från 1/9 2001 till 28/2 2003.

Efter utvärdering ska beslut fattas om projektet skall permanentas. Att projektet kom till stånd kan till stor del härledas till att socialförvaltningen i kommunen hade problem med att skaffa vikarier och att såväl socialchefen som räddningschefen var mycket positiva till projektet. Inledningsvis diskuterades och upplevdes det som en försvårande faktor att avtalen mellan arbetsmarknadens parter för de bägge områdena var, som det uttrycktes, oförenliga. Det löstes dock på lokal nivå genom att tjänster som "brandmän i vården" skapades och att man tillämpar allmänna bestämmelser för kommunala tjänstemän.

För att genomföra projektet fick räddningstjänstförvaltningen ett extra tillskott om 260.000 SEK per år medan socialförvaltningen bedömdes klara de ökade kostnaderna inom befintlig ram. Minskade kostnader för mertid, övertid, vikarier och minskad tidsåtgång för att skaffa vikarier skulle medföra att kostnaderna för socialförvaltningen totalt sett inte skulle öka. Erfarenheterna så här långt visar att denna bedömning stämmer.

Projektet beräknades öka kostnaderna för räddningsstyrkan i Sveg med 241.000 SEK per år. Räddningstjänstförvaltningen har dock, genom den förändrade organisationen, under det första året kunnat öka intäkterna, bl.a. genom att utföra extern utbildning, att hyra ut lyftfordon, s.k. hävare, och genom att i egen verkstad utföra mindre fordons- och materielreparationer. Dessa intäkter, som till relativt stor del varit möjliga p.g.a. projektet har,

enligt vad som uppgivits, medfört att intäkterna övertiger de ökade kostnader som projektet inneburit för räddningstjänstförvaltningen.

De konstruerade tjänsterna som ”brandmän i vården” tillsattes med de tre deltidsanställda brandförmännen och tre deltidsanställda brandmän. De arbetar i grupper om två och två med en förman och en brandman i varje grupp. Att brandförmännen skulle ingå i projektet bedömdes av förvaltningsledningen som en nödvändighet då man insåg att den ökade tiden inom räddningstjänsten skulle innebära en kunskaphöjning inom området och att dessa kunskaper i första hand borde komma brandförmännen till del. Arbetsschemat innebär att en grupp alltid finns på brandstationen måndag till fredag medan de två övriga grupperna tjänstgör inom vårdsektorn, huvudsakligen på ett äldreboende och på ett sjukhem.

Utbildningsnivån för personal inom socialtjänsten i Härjedalens kommun är fastslagen i ett måldokument som antagits av de förtroendevalda. För personal som arbetar inom socialtjänsten som vårdbiträden och som saknar formell utbildning anordnar kommunen själva en basutbildning som omfattar tio dagar. De sex brandmännen har genomgått denna utbildning och ytterligare utbildningsinsatser med inriktning mot utbildning om demenssjukdomar planeras för närvarande.

För socialtjänsten har den alternerande tjänstgöringen som framgått ovan bl.a. inneburit att man har fått tillgång till en vikariepool och kunnat minska kostnader för mertid och övertid samt att det tidskrävande arbetet att ”ringa in” vikarier kunnat reduceras väsentligt. Som en positiv effekt noterar man från socialtjänstens sida att man fått tillgång till en vikariepool med stor kunskap. Socialtjänsten anger att kvaliteten har ökat och det inte minst genom att man har tillgång till personal med både kunskaper inom vården och inom räddningstjänstens ansvarsområde, främst området förebyggande brand. Räddningstjänsten uppger också att kvaliteten i deras arbete har ökat genom att kunskaperna i vård- och omsorgsarbete, som i större eller mindre omfattning ingår i deras ordinarie arbetsuppgifter, har förbättrats. Andra positiva effekter som noterats från socialförvaltningens sida är att man genom blandningen av kvinnor och män fått en annan och bättre dialog inom vårdlagen. Brandmännen är också, påpekats från socialtjänsten, de bästa ambassadörer för vårdarbete. Inte minst gäller det beträffande det budskap brandmännen kan förmedla till elever i högstadiet där brandmännen genom sin information om vårdarbete blir förebilder för potentiella arbetssökande till vårdsektorn. Statusen för arbete inom vården har helt enkelt höjts i kommunen. Ett av syftena med projektet var att öka antalet kvinnor inom räddningstjänsten respektive antalet män inom vård och omsorgssektorn. Antalet män har ökat inom vård och omsorg medan resultatet hittills inte visar motsvarande ökning av kvinnor inom den kommunala räddningstjänsten. En utökning av projektet diskuteras för närvarande och vid en sådan eventuell utökning är målet att också öka antalet kvinnor inom räddningstjänstförvaltningen.

För räddningstjänsten har projektet bl.a. inneburit att man kunnat ge en utökad och bättre service till räddningskårerna i kommunens ytterområden. Chef och ställföreträdande chef har avlastats och därmed hunnit med sina arbetsuppgifter på ett kvalitativt bättre sätt. Externa utbildningsinsatser har kunnat utökas, insatsplanering har kunnat utföras, utbildning och övningar för egen deltidsanställd personal har kvalitetsförbättrats, man har bättre tid för underhåll av räddningstjänstmateriel och man kan utföra mindre reparationer själva m.m.

Slutsatsen måste bli att tryggheten och säkerheten i Härjedalens kommun har ökat samtidigt som, enligt vad som uppgivits och som redovisas ovan, kostnaderna inte ökat för socialförvaltningen och att de snarare minskat för räddningstjänstförvaltningen.

I praktiken fungerar projektet så att de sex brandmännen är anställda av kommunen och fördelar sina tjänster mellan förvaltningarna för räddningstjänst och socialtjänst. Formellt är förvaltningschefen för räddningstjänst chef men i praktiken utövas ledning av chefen på den förvaltning de för tillfället tjänstgör vid. Det handlar alltså inte om att personal "hyrs ut" till vården från räddningstjänsten utan tiden bokförs på respektive arbetsställe.

Bland de sex personer från räddningstjänstförvaltningen som tjänstgör på dessa kombinationstjänster skiljer sig synen på arbetet inom vården. Några anser att arbetet inom vården är ett nödvändigt ont som de säger sig "stå ut med" då det ger möjlighet att också i större omfattning arbeta inom räddningstjänsten och ger möjlighet att förkovra sig inom detta yrke. Andra uppskattar arbetet inom vården på ett annat sätt och kan till och med tänka sig att, om det skulle bli aktuellt, att ta anställning på heltid inom vårdsektorn. Genom den ökade omfattningen av arbete inom räddningstjänsten bidrar de också till en kvalitetshöjning inom räddningskåren, bl.a. genom att de får mer utrymme för utbildning och övning och att de kan fungera som övningsledare för andra räddningsstyrkor inom kommunen.

Bland de positiva effekter som finns kan nämnas att de kommunala förvaltningarna gemensamt har bidragit till en träningsanläggning som placerats på brandstationen och innan detta projekt startades användes anläggningen i stort sett uteslutande av brandmän. Numera är anläggningen ofta besökt av personal från socialtjänsten. Man befinner sig bland arbetskamrater när man besöker anläggningen och kan få tillgång till den träning man behöver för det slitsamma arbetet med bl.a. tunga lyft. Räddningstjänstförvaltningen har också, bl.a. genom detta, blivit en förvaltning bland andra inom kommunen och det utanförskap som det ibland uttrycks att räddningstjänsten har bland de kommunala förvaltningarna har reducerats väsentligt.

Från övriga kommundelar i Härjedalen har det sedan projektet startades funnits ett stort intresse att hitta liknande lösningar för dessa. Utrymmet för arbete inom räddningstjänsten på heltid i dessa kommundelar bedöms dock vara för litet. Det krävs då endera att mer tid läggs på tjänstgöring hos

socialförvaltningen eller att kombinationstjänsterna utökas med tjänstgöring även inom andra förvaltningar. Med skolsektorn förs vissa diskussioner om sådana kombinationstjänster medan intresset från övriga förvaltningar och då särskilt på den tekniska sidan hittills inte funnits för sådana lösningar. Det finns mycket positiva slutsatser att dra från projektet i Härjedalen, bl.a. att

- sex nya heltidstjänster har skapats,
- en kvalitetshöjning har skett inom såväl räddningstjänsten som socialtjänsten,
- räddningstjänstförvaltningen har på ett naturligt sätt blivit en av kommunens förvaltningar och det utanförskap till andra förvaltningar inom kommunen som ibland kan finnas för räddningstjänsten har raderats ut
- antalet män inom vården har ökat
- intresset bland främst ungdomar för att arbeta inom vården har ökat genom att brandpersonalen verkar som förebilder för denna typ av arbete

Projektet startade utan att det fanns en noggrann planering i form av t.ex. en projektplan. Man valde att forma projektet efterhand och har under projektet haft en kontinuerlig dialog mellan de inblandade. Frågor som dykt upp har man omgående sökt finna lösningar på. Detta sätt att arbeta på kan just i detta fall ha varit en framgångsfaktor.

Det kan också konstateras att detta projekt, som det utformats, har visat sig passa en kommun del med Svegs storlek och förutsättningar. Detta talar för att det finns utrymme för lösningar liknande denna, men kanske inte exakt densamma, inom de flesta av landets kommuner. Lösningar måste anpassas till lokala förhållanden och förutsättningar. Denna lösning visade sig passa i Sveg i Härjedalens kommun och kom kanske mest till stånd tack vare att det fanns två förvaltningschefer som var för sig hade olika problem och i projektet såg möjliga lösningar på sina problem.

Utredning om räddningsstyrkan i Mariefred

I Strängnäs kommun finns stora problem med att rekrytera deltidsanställda brandmän till i första hand räddningsstyrkan i Mariefred. Periodvis har den i räddningstjänstplanen fastställda beredskapen inte kunnat hållas och s.k. tvåstationslarm, som inneburit längre insatstider har tillämpats. Insatser för att rekrytera har genomförts t.ex. brev till och besök hos arbetsgivare, ”öppet hus” på brandstationen och annonsering. Prova på dagar för kvinnor har genomförts och redan anställd personal har försökt påverka släkt och vänner att söka tjänst. Ytterligare åtgärder har varit åldersanpassade prov för fysisk arbetsförmåga och att man nöjt sig med att anspänningstiden kan hållas endera från bostaden eller arbetsplatsen. Trots detta har inte vakanserna kunnat tillsättas.

Att genomföra ett projekt liknande Sveg-projektet har inte varit möjligt. Skälen är främst två, dels finns inte samma förutsättningar till intäkter eftersom heltidsstyrkan i Strängnäs utför uppgifter som handbrandsläckare

service, extern utbildning m.m. och därmed täckt behovet, dels har från Äldre- och handikappomsorgen klargjorts att kompetenskravet för att arbeta inom vården i Strängnäs kommun är lägst undersköterskeutbildning. Dessutom är inte brandstationen i Mariefred utformad så att den utan omfattande ombyggnad kan fungera som en arbetsplats för heltidsanställd personal.

För en styrka om ett befäl och fyra brandmän redovisas att kostnaderna för en sådan styrka med deltidspersonal blir 1.500 000:-, för en styrka med heltid dagtid och deltidspersonal under övrig tid redovisas kostnaden 3.500.000:- medan kostnaden för en heltidsstyrka uppgår till 8.500.000:-.

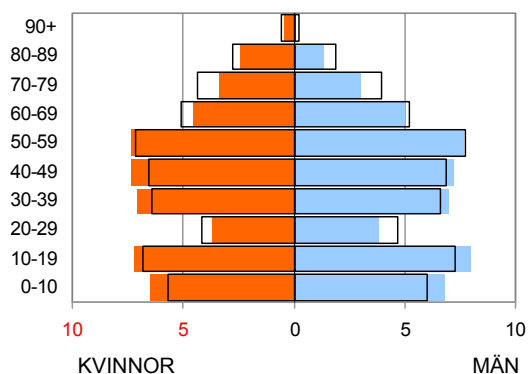
Som en av de största orsakerna till rekryteringsproblemen i Mariefred, utöver att det finns en stor utpendling av arbetskraft, anges att huvudarbetsgivarna är ovilliga att låta sin personal ha beredskap under arbetstid. Detta gäller såväl privata som offentliga arbetsgivare. T.ex. har Äldre- och handikappomsorgen hävdat att man generellt har för lite personal vid enheterna Mariefred för att kunna låta någon ha beredskap som deltidspersonal. Barn- och utbildningsnämnden har påtalat att denna typ av samarbete är olämplig för deras del. De typer av tjänster som skulle gå att kombinera med arbete inom räddningstjänsten är t.ex. fastighetsskötare. Dessa är dock anställda av ett kommunalt aktiebolag.

Det fortsatta arbetet går ut på att övertyga arbetsgivarna om lämplighet och fördelar med att anställa deltidspersonal. När det gäller de privata arbetsgivarna har räddningstjänstförvaltningen tagit sig an den uppgiften. För kommunen som arbetsgivare menar dock utredaren som är räddningschefen i kommunen att beslut bör tas centralt i kommunen och hon föreslår att man vid utlysning av kommunala tjänster med placering i Mariefred bör pröva om det är möjligt att kombinera med tjänst som deltidspersonal brandman.

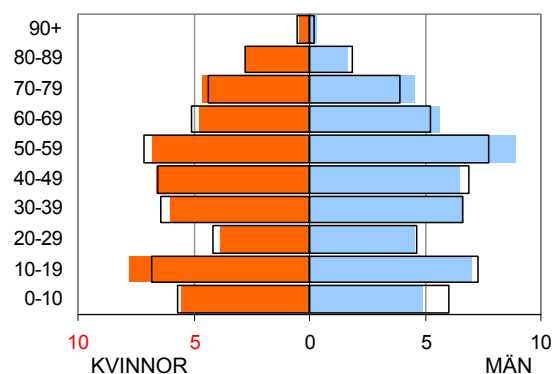
Exemplet Mariefred visar att det krävs särskilda förutsättningar för att direkt kunna överföra idéerna från det s.k. Svegprojektet. Det visar också att kommunerna bl.a. bör uppmuntra till ett samarbete internt mellan förvaltningarna och att olika lösningar måste prövas utifrån lokala förutsättningar.

Bilaga 2 Exempel - åldersstruktur

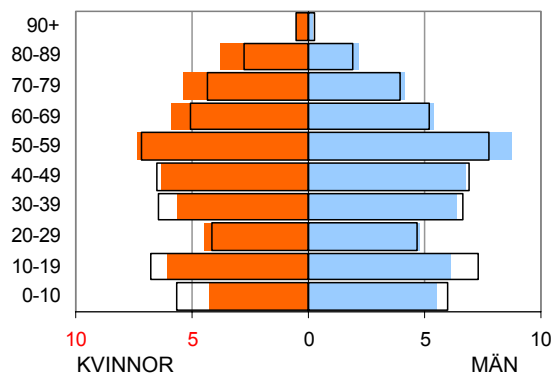
Mariefred



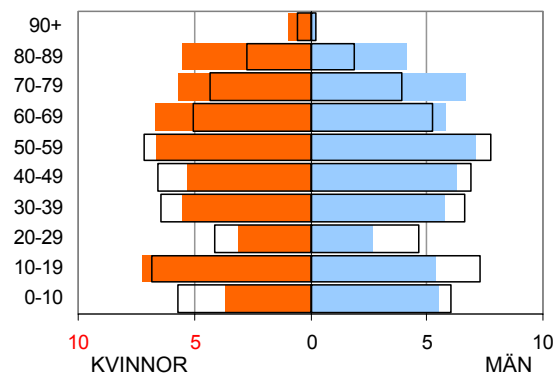
Hasselfors



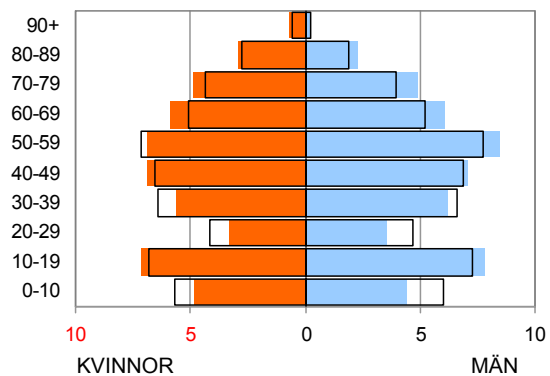
Malung




Kälarne



Gullspång

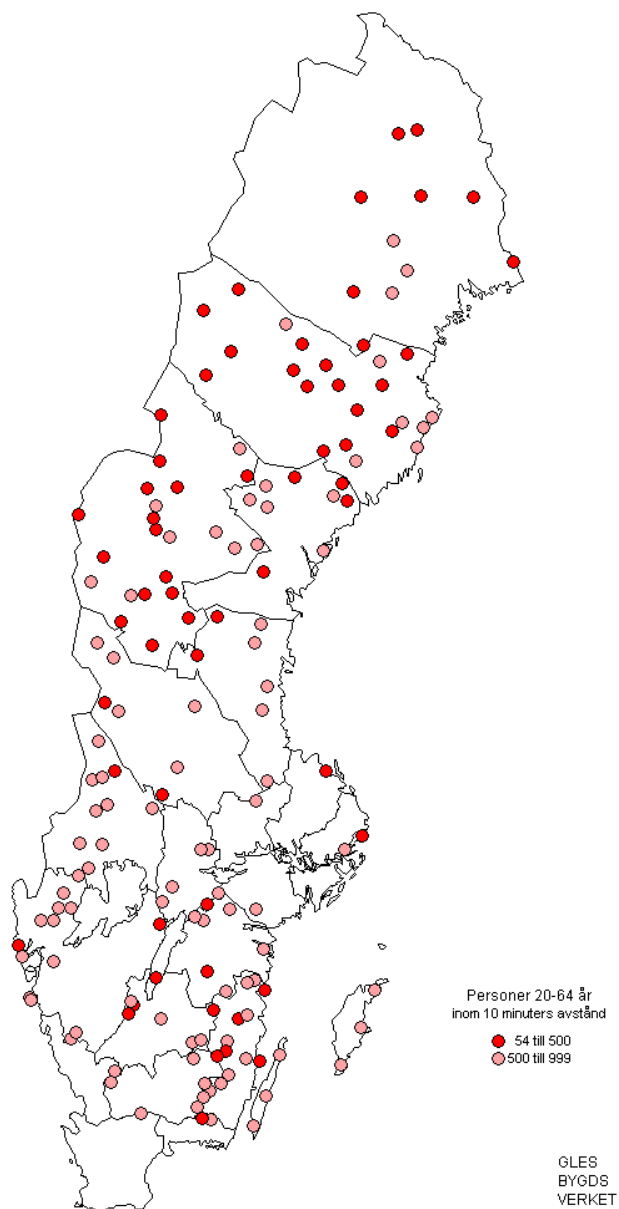


 Genomsnitt för samtliga områdena (riket) som har en brandstation med deltidsstyrka som närmaste brandstation

Befolkningsandelar i **procent** av den totala folkmängden

Diagrammen redovisar åldersstrukturen i 5 av de orter som ingått i undersökningen, Gullspång, Hasselfors, Kälarne, Mariefred och Malung.

Bilaga 3 Rekryteringsunderlag



Diagrammet visar brandstationer där rekryteringsunderlaget av personer i åldersgruppen 10-64 år är upp till 500 personer respektive mellan 500 och 1000 personer. Det visar sig att drygt hälften av samtliga brandstationer i de tre nordligaste länen har en rekryteringsbas som består av färre personer än 1 000. Brandstationer med en rekryteringsbas upp till 500 personer dominerar också i de nordligaste länen men återfinns också i andra län t.ex. Kronobergs och Kalmar län.

Bilaga 4 Referenser

1. Arbetsmiljölagen, SFS 1977:1160
2. Arbetsmiljöförordning, SFS 1977:1166
3. Räddningstjänstlagen, SFS 1986:1102
4. Räddningstjänstförordningen SFS 1986:1107
5. Slutbetänkandet av Räddningsverksutredningen, Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda, SOU 1998:59.
6. Slutbetänkandet av Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen m.m. Reformerad räddningstjänstlagstiftning SOU 2002:10
7. Delbetänkande av Polisverksamhetsutredningen, Polisverksamhet i förändring SOU 2002:70
8. Räddningstjänst i siffror 2001. Räddningsverkets årsrapport med beskrivande statistik om svensk räddningstjänst.
9. Kommunal räddningstjänst – lägesredovisning 2001. Räddningsverkets årliga uppföljning av landets samtliga räddningstjänstkommuner.
10. Deltidsanställda brandmän - rekrytering ersättning, utbildning och arbetsvillkor. Bilaga till Räddningsverkets skrivelse 2001-10-29 dnr 621-1594-2001.
11. Rekrytering och anställningsformer för deltidsanställda brandmän i Sverige. Rapport från Brandmännens Riksförbund 2000.
12. Brandman och kvinna? Räddningsverket. Best.nr. P30-194/97
13. Stöd vid rekrytering av brandmän. Räddningsverket Dnr 072-452-2000
14. Rekrytera utan att diskriminera. JämO, DO, Handikappombudsmannen, HomO, ISBN 91-970861-8-5
15. Systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1
16. Rök och kemdykning AFS 1995:1
17. Regeringsrättens dom mål nr 1002-2000

18. Vägledning om sjukförsäkring och rehabilitering, RFV 2002:8
19. Vägledning om sjukpenninggrundande inkomst, RFV 2002:4
20. Betänkande av sjukförsäkringsutredningen, SOU 2000:121
21. Riksförsäkringsverkets remissyttrande angående SOU 2000:121
22. Företagarnas rätt till ersättning från arbetslöshets- och socialförsäkring. Kommittédirektiv 1997:137.
23. Kontakter och intervjuer

För underlag till utredningen har 33 räddningschefer, 28 deltidsanställda brandmän/brandförman och 13 kommunala förtroendemän intervjuats. Intervjuerna har omfattat följande kommuner:

Ale, Arboga, Arjeplog, Avesta, Askersund, Berg, Borlänge, Bräcke, Burlöv, Danderyd, Dals-Ed, Falun, Flen, Gislaved, Gnosjö, Gullspång, Hallsberg, Haparanda, Hedemora, Hjo, Hylte, Jönköping, Kalix, Karlsborg, Katrineholm, Klippan, Kumla, Kungsör, Kungälv, Laholm, Laxå, Lekeberg, Lindesberg, Lysekil, Malung, Mariestad, Norberg, Nordmaling, Norrtälje, Nyköping, Oxelösund, Skövde, Sorsele, Strängnäs, Sunne, Surahammar, Säter, Sävsjö, Tibro, Torsby, Trosa, Täby, Töreboda, Vallentuna, Vingåker, Västerås, Åstorp, Öckerö, Örebro, Österåker, Överkalix och Övertorneå

För redovisningen av projektet i Härejedalens kommun har uppgifter lämnats av räddningschefen, socialchefen, personalchefen samt brandmän som ingår i projektet.

För redovisningen av utredningen om den kommunala räddningstjänsten i Mariefred, Strängnäs kommun har uppgifter lämnats av räddningschefen och en deltidsanställd brandman som också är kommunal förtroendeman.