

Rådgivningsrapport

Utvärdering av gemensam räddnings- nämnd

April 2017

Fredrik Carlsson
Per Larsson
Ida Stenvall

Uppsala, Tierp och Östhammar
kommuner

Innehåll

Sammanfattning av resultat	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och frågeställningar	4
1.3. Avgränsning.....	4
1.4. Metod.....	4
1.4.1. Dokumentation.....	5
1.4.2. Intervjuade	5
1.4.3. Medverkande från utförare.....	5
2. Utvärdering	6
2.1. Införandet av nämnden och dess målsättningar.....	6
Förstudie rörande fördjupad samordning	6
Genomförandeutredning	6
2.1.1. Samverkansformer	7
2.1.2. Samverkansavtal	7
2.1.3. Målsättningar och risker med gemensam nämnd.....	8
2.1.4. Realisering av syfte och målsättningar	8
2.2. Nämndens arbete	9
2.2.1. Nämndens sammansättning och arbete	9
2.2.2. Samråd	10
2.2.3. Information i respektive hemkommun	10
2.3. Framtiden och utvecklingsområden	11
2.3.1. Samverkansform	11
Bilaga 1	12
Organisation och ledning.....	12

Sammanfattning av resultat

I maj 2010 slutfördes en utredning kring fördjupad samordning inom räddningstjänsterna i Uppsala län. Utredningen innehåller en redogörelse för olika samverkansformer, exempel på andra samarbeten inom området samt för- och nackdelar med ett fördjupat samarbete. Utredningen föreslog att en gemensam nämnd för räddningstjänsterna skulle skapas, med Uppsala som värdkommun. Den gemensamma räddningsnämnden för Uppsala, Tierps och Östhammars kommuner gäller från och med 1 januari 2012. Den gemensamma nämndens uppdrag och arbetsformer formaliseras i ett avtal mellan de deltagande kommunerna samt i ett reglemente för nämnden.

PwC har på uppdrag av Uppsala kommun genomfört en utvärdering av den gemensamma räddningsnämnden. Utvärderingsunderlaget grundar sig i relevant dokumentation i form av tidigare utredningar och avtal samt djupintervjuer med ett urval av nämndens förtroendevalda och tjänstemän.

Utvärderingen utgår från **tre frågeställningar** vilka kortfattat besvaras nedan:

I vilken mån upplever berörda förtroendevalda och tjänstepersoner att målsättningen inför införandet av den gemensamma räddningsnämnden har realiserats?

Under intervjuer svarar förtroendevalda och tjänstepersoner genomgående att inledande målsättningar kopplat till ökad samordning har uppnåtts. Verksamheten uppfattas idag hålla en hög kvalitet, vilket enligt intervjuade i Tierp och Östhammar, inte hade kunnat uppnås i lika hög grad i en mindre organisation. Som exempel nämns investeringar i materiel och anläggningar, bättre möjligheter till kompetensutveckling och förhöjd kvalitet i förebyggande insatser. Identifierade risker inför införandet har enligt uppgifter från genomförda intervjuer i mycket liten mån inträffat.

I vilken mån anser berörda förtroendevalda och tjänstepersoner att deras nuvarande förväntningar och intressen realiserats?

Samtliga intervjuade anser att nämndens arbete fungerar väl och att medlemskommunernas intressen blir tillgodosedda. De intervjuade nämndsledamöterna anser även att samarbetet gentemot tjänstepersoner fungerar väl och att ledamöterna är välinformerade om verksamheten.

Samråd sker två gånger per år med representanter från respektive medlemskommun. Enligt samtliga intervjuade utgör samråden bra diskussionsforum där nämndens arbete och inriktning förankras i respektive medlemskommun.

De intervjuade nämndsledamöterna från Tierp och Östhammar anser även att åiterrapportering till respektive hemkommun fungerar väl. Stödet för att ingå i den gemensamma nämnden uppges vara starkt i alla medlemskommuner. I Östhammars kommun har ett parti i Kommunfullmäktige motionerat om utträde ur nämnden, vilken röstades ner.

Vilka möjliga utvecklingsområden identifierar berörda förtroendevalda och tjänstepersoner?

Samtliga intervjupersoner anser att nämndens arbete fungerar väl i dagsläget och att det inte finns några utvecklingsområden som är väsentliga eller kritiska för nämndens fortsatta arbete. Nämnda utvecklingsområden redovisas i avsnitt 2.3.

Samtliga intervjuade vill fortsätta samarbetet inom den gemensamma räddningsnämnden, och ingen intervjuperson ser någon anledning att ändra samverkansform.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Sedan 1990-talet har kommuner inom Uppsala län under olika former samarbetat inom räddningstjänstverksamhet. Under 2009 påbörjade länets kommuner en diskussion om en fördjupad samverkan, och en förstudie genomfördes. Krympande ekonomiska resurser, en alltmer specialiserad och tekniskt avancerad samhällsutveckling och förändrade krav i lagstiftningen anges som grundläggande skäl för diskussionen.

I förstudien lyftes minskad sårbarhet, möjlighet till ökad kompetens, högre kvalitet i verksamheten, möjlighet till specialisering och effektiviseringar med bibehållen kvalitet fram som några positiva effekter av ett fördjupat samarbete. Förstudien föranledde att ett avtal tecknades om en gemensam räddningsnämnd mellan Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner. Avtalet gäller från början av 2012 till och med utgången av 2018, med Uppsala som värdkommun.

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att undersöka om den gemensamma räddningsnämnden, utifrån formulerade målsättningar inför införandet av gemensam nämnd 2012, liksom de berörda kommunernas förväntningar och intressen i nuläget, ger avsedda effekter. Även utvecklingsområden berörs i utvärderingen. Utvärderingens syfte är inte att, utifrån ett generellt perspektiv, utvärdera den verksamhet som bedrivs inom räddningsnämndens ram.

Utvärderingen besvarar följande frågeställningar:

- *I vilken mån upplever berörda förtroendevalda och tjänstepersoner att målsättningen inför införandet av den gemensamma räddningsnämnden har realiserats?*
- *I vilken mån anser berörda förtroendevalda och tjänstepersoner att deras nuvarande förväntningar och intressen realiserats?*
- *Vilka möjliga utvecklingsområden identifierar berörda förtroendevalda och tjänstepersoner?*

1.3. Avgränsning

Utvärderingen fokuserar på samverkansformen gemensam räddningsnämnd och samarbetet inom nämnden. Nämndens ansvarsområde - den operativa verksamheten, kommer endast beröras i begränsad utsträckning för exemplifiering eller konkretion av resonemang.

1.4. Metod

Dokumentationsstudier av relevant tillgänglig dokumentation har gjorts för bakgrundsbeskrivning och redogörelse för initiala målsättningar.

Intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner har skett för att skapa en bild och förståelse för de förväntade effekterna inför samarbetet, samt i vilken mån de intervjuade anser att effekterna och målen infriats. Intervjuerna har även fokuserat på att identifiera utvecklingsområden vad gäller samarbetet.

1.4.1. Dokumentation

Följande dokumentation har beaktats i utvärderingen:

- Förstudie från maj 2010 beträffande fördjupad samordning inom räddningstjänsterna i Uppsala län
- Rapport beträffande gemensam nämnd för räddningstjänst i Tierps, Uppsala och Östhammars kommuner (utkastversion från september 2011)
- Utvärdering av samarbete i gemensam räddningsnämnd från 2015
- Samverkansavtal från 2015 om gemensam räddningsnämnd och räddningstjänstorganisation i Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner

1.4.2. Intervjuade

- Brandchef och ekonomichef, Brandförsvaret Uppsala
- Ordförande och vice ordförande i räddningsnämnden, förtroendevalda från Uppsala kommun
- Två förtroendevalda ledamöter i räddningsnämnden från Östhammar kommun, varav båda ledamöter i kommunstyrelsen
- Två förtroendevalda ledamöter i räddningsnämnden från Tierps kommun, varav en ledamot i kommunstyrelsen

1.4.3. Medverkande från utförare

Från PwC har följande personer genomfört utvärderingen:

Projektledare- Fredrik Carlsson

Projektmedarbetare- Per Larsson och Ida Stenvall

Kvalitetssäkrare- Henrik Fagerlind

2. Utvärdering

Nedan följer våra iakttagelser i tre delar; (1) uppfyllelse av inledande målsättningar, (2) uppfyllelse av nuvarande målsättningar och nämndens arbete idag samt (3) utvecklingsområden framåt.

2.1. *Införandet av nämnden och dess målsättningar*

Nedan beskrivs bakgrunden med grundläggande dokument och inledande målsättningar för den gemensamma nämnden, samt dessas uppfyllelse.

Förstudie rörande fördjupad samordning

I maj 2010 slutfördes en utredning kring fördjupad samordning inom räddningstjänsterna i Uppsala län. Utredningens styrgrupp bestod av länets kommunchefer och länets räddningstjänstchefer bildade referensgrupp.

Bakgrund till utredningen uppges i dokumentet vara krympande ekonomiska resurser samtidigt som lagstiftningens och samhällsutvecklingens krav på en specialiserad och effektiv räddningstjänst kräver ökad samverkan mellan ansvariga myndigheter.

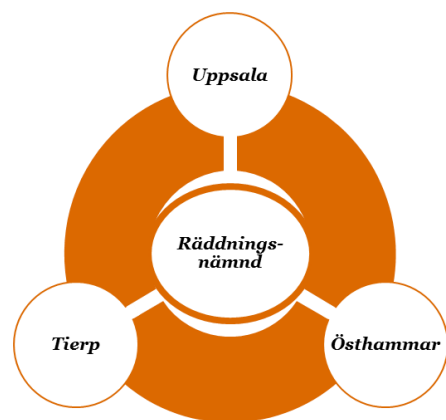
Utredningen tar upp tre möjliga samverkansformer; avtal, kommunalförbund och gemensam nämnd, samt redogör för styrkor och svagheter hos respektive samverkansform. Vidare redogörs för erfarenheter från andra mellankommunala samarbeten inom räddningstjänst tillsammans med sammanfattande slutsatser. Enligt utredningen fanns goda förutsättningar för fördjupat samarbete inom länet, både ekonomiskt samt för verksamheten och dess utveckling.

Utredningen föreslog att en gemensam nämnd för räddningstjänsterna skulle skapas, med Uppsala som värdkommun. Förslaget innefattade Uppsala, Tierp och Östhammar, samt även Enköping och Håbo kommuner. Uppsala kommun föreslogs tillsätta en genomförandeutredning med förslag till detaljorganisation som skulle vara klar 2011.

Genomförandeutredning

Enligt versionen av genomförandeutredningen som vi har tagit del av beslutade Uppsala, Tierp och Östhammar kommuners fullmäktige att tillstyrka bildandet av en gemensam räddningsnämnd med Uppsala som värdkommun, medan Håbo och Enköpings kommunstyrelser avböjde att ingå i den gemensamma räddningsnämnden¹.

Därmed föreslogs bildandet av en gemensam nämnd för räddningstjänsterna i Tierps, Uppsala och Östhammars kommun, att gälla från och med 1



¹ Håbo och Enköping har sedan 2008 ett gemensamt kommunalförbund gällande räddningstjänsten.

januari 2012 med Uppsala som värdkommun². Verksamheten omfattade 17 brandstationer, 409 medarbetare varav 256 räddningspersonal i beredskap. Den gemensamma nämndens uppdrag och arbetsformer formaliseras i ett avtal mellan de deltagande kommunerna samt i ett reglemente för nämnden.

2.1.1. Samverkansformer

Tre samverkansformer förekommer i mellankommunala samarbeten rörande räddningstjänst; avtalsreglerat samarbete, kommunalförbund eller i gemensam nämnd.

Styrkor respektive svagheter inom varje samverkansform diskuteras i utredningen. Skillnaderna mellan samverkansformer sammanfattas i en tabellen nedan:

<i>Samverkansform</i>	<i>Avtal</i>	<i>Kommunalförbund</i>	<i>Gemensam nämnd</i>
Politisk styrning	Kvar i resp kommun	Direktion eller styrelse/ fullmäktige	Gemensam nämnd
Verksamhetsstyrning	Kvar i resp kommun	Förbundet	Nämnd
Ekonomisk styrning	Kvar i resp kommun	Förbundet	I värdkommunen enl avtal

En fördel med den föreslagna gemensamma nämnden som utredningarna tar upp är att ingen ny juridisk person behöver skapas. Den gemensamma nämnden är en del av värdkommunen och dess organisation.

Under intervjuerna för denna utvärdering framförs att Uppsala kommuns storlek gör att en gemensam nämnd kan dra nytta av kommunens resurser, vilket inte går i ett kommunalförbund. Stödfunktioner som ekonomistöd, IT, personaladministration, jurister m.m. tillhandahålls av Uppsalas kommuns organisation. Kommunalförbund innebär skapandet av en ny organisation vilket enligt intervjuerna bl. a skulle medföra högre kostnader.

2.1.2. Samverkansavtal

Samverkansavtalet började gälla från och med den 1 januari 2012 och gäller till och med den 31 december 2018. Avtalet uppdaterades under 2015, bl. a gällande fördelningen av kostnader.

Det grundläggande syftet som anges i avtalet är att Tierps, Uppsalas och Östhammars kommuner ska, genom en gemensam nämnd, på ett effektivt sätt ta tillvara kommunernas gemensamma resurser för räddningstjänst. Verksamheten ska vara upplagd på ett sådant sätt att utfallet, såväl ekonomiskt som kvalitativt, kan mätas och bedömas av kommunerna. Nämndens verksamhet styrs av det reglemente som kommunfullmäktige i kommunerna gemensamt beslutat om.

² Innan införandet av den gemensamma räddningsnämnden ingick Tierp och Östhammar i ett annat kommunalförbund gällande räddningstjänsten, vars samarbete därmed upphörde.

2.1.3. *Målsättningar och risker med gemensam nämnd*

Vinster

I utredningen från 2010 framförs att en gemensam räddningstjänstorganisation kan ge följande vinster:

- Gemensamma mål och ledning förbättrar befintlig samverkan mellan räddningstjänster vilket ökar kvaliteten i det operativa arbetet på skadeplats.
- Kompensförsörjningen underlättas av en större organisation där det är enklare att rekrytera och behålla befintlig personal. Ledningsorganisationen ska även ha större möjligheter till rationaliseringar och effektiviseringar med bibehållen kvalitet.
- Övnings- och utbildningsverksamheten förbättras och utökas. Möjligheter för mer utvecklingsarbete och ökad specialisering vilket ökar verksamhetens kvalitet. Det gäller även det förebyggande arbetet genom bl. a tillsyner.
- Åstadkomma minskad administration genom att ha en samlad ledning och stab.

Genomförandeutredningen tonar ner målen något och ser effekter av en gemensam nämnd främst beträffande utveckling av medarbetarnas kompetens och vissa materiella förändringar, då främst hos de mindre kommunerna. Marginella effektivitetsvinster kan ses kopplat till hur räddningsledningen organiseras.

Under intervjuerna för denna utvärdering framförs förväntningar från Tierp och Östhammars nämndrepresentanter att en gemensam nämnd kunde ge en generell högre kvalitet i verksamheten såsom större investeringar i materiel, anläggningar och utbildningsverksamhet, samt även bättre löner. De intervjuade hade även förväntningar om att en större organisation på sikt bättre möter utmaningar kopplade till utbildningsbehov, kompetensförsörjning och organisatorisk problemlösning i större skala.

Initiala förväntningar som förs fram från Uppsalas förtroendevalda berörde i mindre utsträckning att Uppsalas verksamhet skulle höjas eftersom den redan höll hög kvalitet, utan att man ville åstadkomma en utökad samverkan och kvalitet i länet.

Risker

Risker som utredningen nämner med ett utökat samarbete är att avståndet mellan medborgare och räddningstjänst kan öka, exempelvis att tjänstemän som bedriver myndighetsutövning sitter i en annan kommun. En annan risk som berörs är att lokalkännedomen i nämnden kan försämrans genom färre ledamöter från respektive hemkommun.

Under intervjuer berördes att några förtroendevalda inför sammanslagningen var beredda på en kulturkrock när politiker från olika organisationskulturer skulle samarbeta.

2.1.4. *Realisering av syfte och målsättningar*

Samtliga intervjuade anser att målen kopplat till vinster realiserats i hög utsträckning.

Tjänstepersoner och förtroendevalda från Uppsala anser att medlemskommunerna delat erfarenheter som anses ha stärkt kvaliteten i hela verksamheten, och att de anställdas kompetens har höjts.

Förtroendevalda från Tierp och Östhammar anser att samarbetet varit en förutsättning för att räddningstjänstverksamheten i deras respektive kommuner kunnat utvecklas. Exempelvis gällande ny materiel, fordon och anläggningar men även inom kompetensförsörjning och utbildning. Som konkret exempel nämns att en ny brandstation i Tierp kommer att byggas i närheten av motorvägen, vars investering inte hade varit möjlig i en mindre organisation. Ett annat exempel som nämns är att Östhammars tillsynsverksamhet höjt sin kvalitet betydligt.

Exempel på kontroverser nämns i samband med att tillsynsverksamheten i Östhammar skärptes upp och föranledde anmärkningar för en del företag som behövde vidta åtgärder, vilket gav upphov till diskussioner. Intervjuade ser det som positivt att tillsynsverksamheten för samtliga kommuner har fått en högre kvalitet och därmed en högre ändamålsenlighet.

2.2. Nämndens arbete

Avsnittet redogör för nuläget; nämndens sammansättning och arbete idag, och de intervjuades uppfattning om hur arbetet fungerar.

Räddningsnämnden har, i enlighet med lagstiftningen, ett gemensamt handlingsprogram som innehåller åtta inriktningsmål för nämnden under 2016-2019. Handlingsprogrammet bygger bl. a på en riskanalys av kommunernas riskbilder. Vidare är handlingsprogrammet antaget i respektive kommunfullmäktige och har tagits fram i dialog med respektive medlemskommun.

2.2.1. Nämndens sammansättning och arbete

Nämnden består av 13 ledamöter och lika många ersättare. Ordförande och vice ordförande är förtroendevalda från Uppsala kommun:

Uppsala	Tierp	Östhammar	Totalt
9+9	2+2	2+2	13+13

Under intervjuer framförs enskilda synpunkter om att nämnden har många ledamöter och att ett mindre antal hade förenklats samt att i högre utsträckning medfört att samtliga ledamöter behöver vara delaktiga. Nämndens storlek uppges däremot inte vara föremål för formell diskussion.

Arbetsutskottet består av sju ledamöter, varav fem från Uppsala och en vardera från Tierp och Östhammar. Det betyder att arbetsutskottet ensamt innehar majoritet i nämnden. Nämnden sammanträder 8-10 gånger per år, och arbetsutskottet träffas inför varje sammanträde. Sammanträden sker på Viktoriaanläggningen- verksamhetens huvudanläggning i Uppsala där staben sitter. Enstaka sammanträden kan ske i Tierp eller Östhammar.

Samtliga intervjuade anser att arbetsklimatet i nämnden är bra. Enligt de intervjuade förekommer exempelvis inga reservationer i nämnden. En av de intervjuade resonerar kring

att nämnden inte stått inför några tuffare beslut de senaste åren, exempelvis stora besparingar eller omorganisationer, vilket bidragit till det goda samarbetsklimatet.

Samtliga företrädare från respektive medlemskommun anser att alla kommuners intressen blir tillgodosedda. Intervjupersoner framhåller att Tierps och Östhammars kommuner är vana vid mellankommunala samarbeten och att arbetssättet anses fungera väl i respektive kommun.

Förtroendevalda ledamöter uppfattar genomgående att samarbetet med förvaltningen fungerar väl. De anser sig även vara välinformerade och delaktiga i verksamhetens utveckling.

2.2.2. Samråd

Enligt samverkansavtalet ska samråd ske minst en gång årligen med representanter från samtliga tre kommunstyrelser. Samråden- eller ägarsamråden, är forum för diskussion rörande den gemensamma nämndens uppdrag och ekonomiska förutsättningar. Medverkande är styrelseordföranden för respektive medlemskommun, nämndens presidium plus nämndrepresentanter från vardera Tierp och Östhammar, nämndens ledande tjänstemän samt kommundirektör från Uppsala. Samråden sker två gånger per år och är inte beslutsfattande, utan ett forum för diskussion och förankring av inriktningar och beslut.

Enligt intervjuuppgifter brukar vårens diskussioner handla om ekonomi, medan höstmötet brukar följa upp året och verksamheten mer generellt.

Enligt samtliga intervjuade utgör samråden bra diskussionsforum där nämndens arbete och inriktning förankras i respektive hemkommun. Inga anmärkningar på hur samråden bedrivs idag framförs av någon av de intervjuade.

2.2.3. Information i respektive hemkommun

Enligt avtalet har Tierps och Östhammars kommuner rätt till löpande insyn i förvaltningen och verksamhetens redovisning. Styrande dokument som reglemente, budget, bokslut och handlingsprogram antas i respektive hemkommuns fullmäktige.

Information i Tierps och Östhammars kommunfullmäktige sker kontinuerligt, där brandchefen har deltagit på inbjudan. Både Tierp och Östhammars kommunstyrelser innehar representant från räddningsnämnden, och brandchefen deltar ibland på styrelsesammanträden och informerar om verksamheten.

Ingen av de intervjuade har synpunkter på nämndens förankring i respektive hemkommun, utan uppfattar att hemkommunerna får till sig ändamålsenlig information om nämndens verksamhet.

Stöd för nämnden i respektive kommun

Det förekommer ett uppmärksammat missnöje med räddningsnämnden i Östhammars kommun. Kritiker mot räddningsnämnden anser bl. a att samarbetet orsakat betydande kostnader. Missnöjet har uttryckts i lokaltidningar och sociala medier, och även resulterat i en namninsamling med syfte att åstadkomma en folkomröstning om att gå ur den gemensamma nämnden. Förslaget togs upp i Kommunfullmäktige och röstades ner under

2014. Även en motion om att gå ur räddningsnämnden har väckts i Kommunfullmäktige under. Fullmäktige avslog motionen i februari 2016.

Enligt de intervjuade nämndrepresentanterna från Östhammar samt tjänstepersonerna tycks det vara ett litet antal personer som driver frågan om utträde ur nämnden. Att Tierps och Östhammars kommuners kostnader för räddningstjänst ökade vid bildandet av den gemensamma nämnden beror enligt de intervjuade främst på beslutet att i den gemensamma nämnden hålla en högre nivå på kompetens, fordon och materiel än vad som var fallet innan år 2012.

Enligt intervjuade från Tierp och Östhammar är stödet för att ingå i en gemensam räddningsnämnd stort i respektive kommun.

2.3. Framtiden och utvecklingsområden

Samtliga intervjuade personer anser att nämndens arbete fungerar väl i dagsläget och att det inte finns några utvecklingsområden som är väsentliga eller kritiska för nämndens fortsatta arbete. Nedan redovisade utvecklingsområden är, enligt vår uppfattning, att betrakta som intervjuade personernas uppfattningar kring hur nämndens arbete ytterligare kan utvecklas och stärkas.

Utvidgning av samarbete: En utveckling som flera intervjuade personer anser vara önskvärd är en utvidgning och fördjupning av samarbetet med fler kommuner i länet. Flera intervjuade anser att ett fördjupat samarbete mellan fler kommuner stärker verksamheten i allmänhet, särskilt för mindre kommuner. Inga politiska samtal uppges ske i nuläget mellan nämnden och andra kommuner.

Minskning av nämnden: Två intervjuade personer anser att en minskning av antalet ledamöter i nämnden hade ytterligare effektiviserat nämndens arbete och bidragit till att ledamöterna hade blivit mer insatta i sakfrågorna och mer aktiva i sitt uppdrag. Andra intervjuade personer tycker att nämndens storlek är bra alternativt inte en aktuell fråga.

Breddat uppdrag: Nämndens presidium anser att nämnden kan samverka mer med andra nämnder och förvaltningar i respektive medlemskommun, för att i högre utsträckning bidra till säkerhets- och trygghetsarbete i bredare bemärkelse. Exempelvis att bidra till sociala insatser i samverkan.

Avtal rörande fastigheter: Tjänstepersoner framför önskemål kring förtydliganden i avtalet, hur man i nämnden ska hantera fastighetsfrågor.

2.3.1. Samverkansform

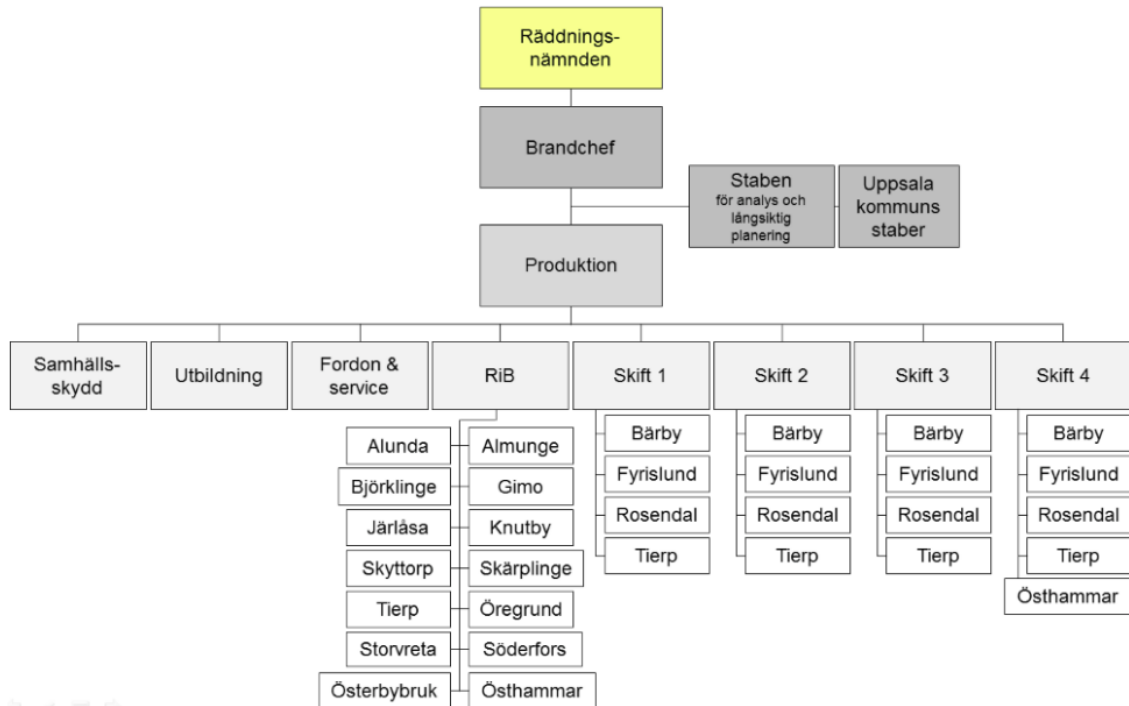
Samtliga intervjuade vill fortsätta samarbetet inom den gemensamma räddningsnämnden och ingen ser någon anledning ändra samverkansform. Flera ser nackdelar med att ändra samverkansform, exempelvis anses ett kommunalförbund ge ökade kostnader och trögare styrning.

Bilaga 1

Organisationskiss Uppsala brandförsvaret:

Organisation och ledning

Verksamheten styrs av brandchefen med stabstöd och produktionschefen med stöd av åtta enhetschefer.



3

³ Länk: <http://uppsalabrandforsvar.se/om-oss/var-organisation/organisation-och-ledning/>