



Granskning av Räddningstjänsten

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2018-12-04

Antal sidor 17



Trelleborgs kommun
Granskning av Räddningstjänsten
KPMG AB
2018-12-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och verksamhet	5
3.2	Styrande dokument	6
3.3	Samverkan	9
3.4	Tillsyn	10
3.5	Kompetensförsörjning	11
3.6	Uppföljning och intern kontroll	12
3.7	Slutsats och rekommendationer	13

1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer granskat kommunstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll avseende räddningstjänsten.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, sett över den senaste mandatperioden, delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning av räddningstjänstverksamheten. Det är viktigt att kommunstyrelsen tillser att ett nytt handlingsprogram utarbetas och beslutas inför den nya mandatperioden samt att kommunstyrelsens ordinarie målstyrning även innefattar räddningstjänsten.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppföljning och interna kontroll avseende räddningstjänsten kan stärkas. Räddningsutskottets roll i förhållande till kommunstyrelsen vad gäller uppföljningen av räddningstjänsten behöver tydliggöras. Därtill beaktas räddningstjänsten i mycket liten utsträckning i kommunstyrelsens riskanalys och tillhörande interna kontrollplan.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med nytt handlingsprogram fortlöper och att beslut om nytt handlingsprogram fattas samt att uppföljning av handlingsprogrammet sker enligt fullmäktiges beslut.
- Tydliggöra hur målstyrningen avseende räddningstjänsten ska utformas med beaktande av dels de målsättningar som finns i handlingsprogrammet och dels de målsättningar som finns formulerade för kommunstyrelsen inom ramen för kommunens målstyrningsmodell.
- Säkerställa att den interna kontrollplanen och tillhörande riskanalys i tillräckligt hög grad belyser och hanterar de risker som är kopplade till räddningstjänstens verksamhet.
- Tillse att den dokumenterade vidaredelegeringen ut i verksamheten är uppdaterad och tydlig.
- Se över och tydliggöra vilken återrapportering som ska gå till kommunstyrelsen avseende räddningstjänsten.

2 Inledning/bakgrund

Räddningstjänstens verksamhet består av att skydda människor och egendom. Uppdraget regleras främst genom Lag (2003:778) om Skydd mot olyckor och Förordningen om skydd mot olyckor (SFS 2003:789). Lagstiftningen har avsnitt som är direkt styrande för kommunens/räddningstjänstens verksamhet.

Dagens räddningstjänst har uppgifter som sträcker sig över ett brett verksamhetsområde. Från att identifiera och analysera risker som finns till att utföra insatser i akuta skeden vid brand och olika andra olyckor. En stor del av verksamheten inriktas numera även på utbildningar i brandberedskap för företag, kommunanställda, organisationer och invånare i kommunen.

Räddningstjänstens verksamhet är en samhällsviktig funktion där verksamhetens kvalitet är av avgörande betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Det är därför av vikt att ansvarig nämnd har en god intern kontroll över verksamheten och de förutsättningar personalen har för att genomföra sitt uppdrag. Risk finns annars för bristande styrning med konsekvenser för såväl medborgarnas säkerhet som personalens arbetsmiljö. I Trelleborgs kommun är det kommunstyrelsen som ska fullgöra kommunens uppgifter inom räddningstjänstverksamheten enligt ovanstående lagstiftningar och ansvara för det som i övrigt ankommer på den kommunala nämnd som ska svara för kommunens räddningstjänst.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll avseende räddningstjänsten.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende räddningstjänsten.

Följande revisionsfrågor kommer att besvaras:

- Finns erforderliga styrdokument beslutade?
- Har kommunstyrelsen tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten?
- Har kommunstyrelsen utvecklat relevanta indikatorer, styrtalet och aktiviteter kopplat till de övergripande målen?
- Finns en tydlig strategi för styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten?
- Finns en formaliserad samverkan med kommunens övriga verksamheter, polisen och andra externa aktörer?
- Finns en fungerande samverkan mellan Trelleborg, Vellinge och Skurup inom ramen för nuvarande samverkan?
- Finns en tydlig strategi för kompetensförsörjningen och har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder i enlighet med strategin?

Trelleborgs kommun

Granskning av Räddningstjänsten

KPMG AB

2018-12-04

- Finns ett system för kommunstyrelsens interna kontroll och efterlevs kommunens regelverk på området?
- Finns en tillräcklig återrapportering till kommunstyrelsen?

Granskningen avser områdena mål- och verksamhetsstyrning och kompetensförsörjning. Områden som berör kommunens krislednings- och beredskapsarbete ingår inte i granskningen.

Granskningen avser kommunstyrelsen och räddningstjänstverksamheten.

2.2 Revisionskriterier

Revisionskriterierna som ligger till grund för denna granskning är följande:

- Lagen om skydd mot olyckor (2003:778, LSO)
- Förordningen om skydd mot olyckor (SFS 2003:789)
- Vägledning för kommunala handlingsprogram (april 2011), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Handlingsprogram för Trelleborgs kommun
- Trelleborgs kommuns reglemente avseende intern kontroll
- Kommunens målstyrningsmodell, tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervju med räddningschef, brandingenjör och brandskyddsinspektörer.

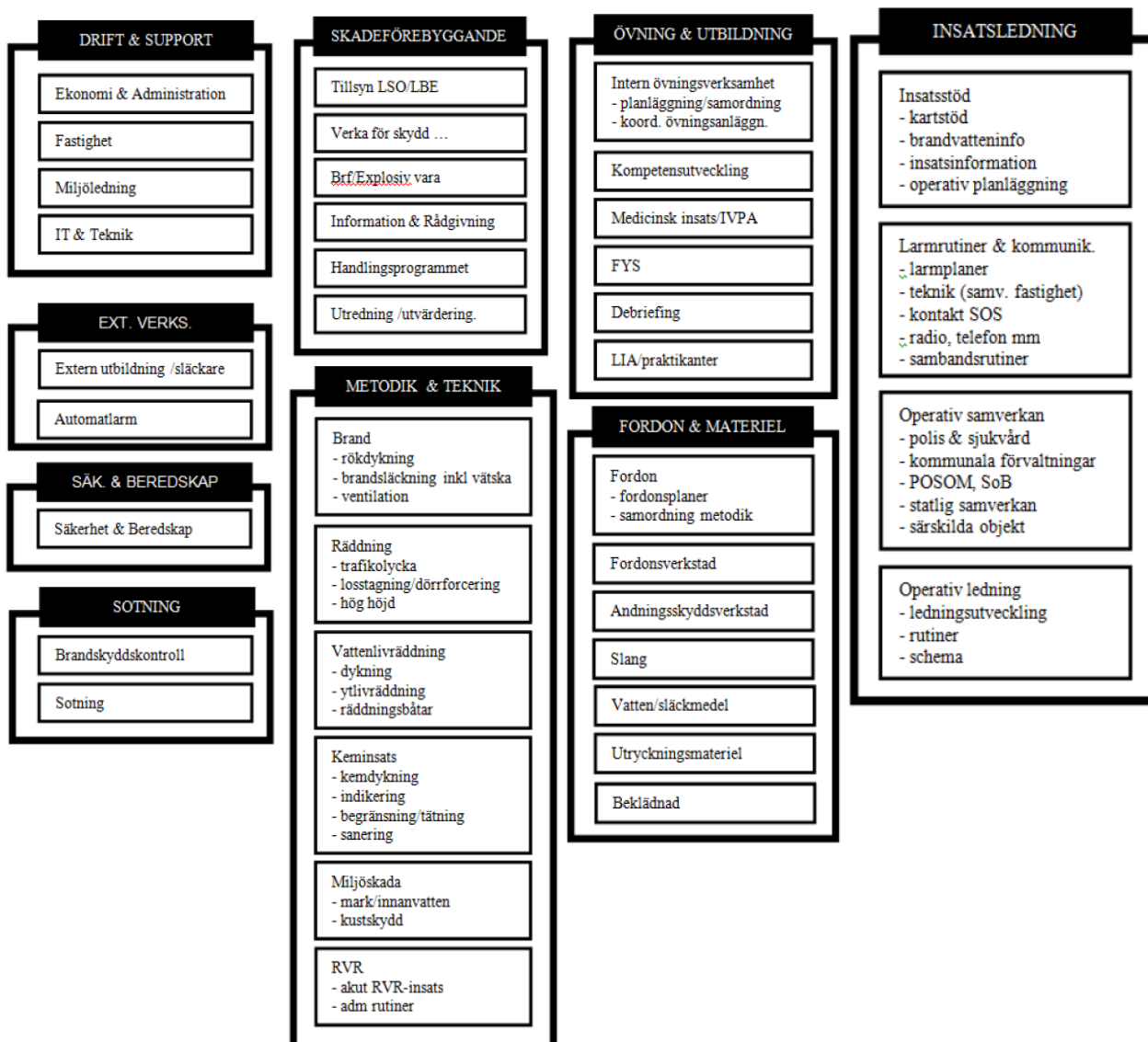
Samtliga intervjuade har sakgranskat rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och verksamhet

Räddningstjänsten i Trelleborg är en egen förvaltning som lyder under kommunstyrelsen och enligt kommunstyrelsens reglemente ska det finnas ett räddningsutskott. Räddningsutskottet är ett beredande organ som inte tar några egna beslut utan bereder i huvudsak beslut för kommunstyrelsen. Undantaget är de delegationsbeslut som finns fördelade till räddningsutskottet.

Räddningstjänsten är uppdelad på nio olika verksamhetsområden som tillsammans inrymmer 38 olika funktioner. Bilden nedan illustrerar denna organisation:



Trelleborgs kommun

Granskning av Räddningstjänsten

KPMG AB

2018-12-04

Det övergripande ansvaret för verksamheten innehas av räddningschefen. Varje verksamhetsområde leds av en områdesansvarig som koordinerar arbetet. Områdesansvarig är även ansvarig för samverkan med andra verksamhetsområden och rapporterar till räddningschefen. Därtill finns det en funktionsansvarig utsedd för varje funktion. Vederbörande leder arbetet inom sin funktion och återrapporterar till områdesansvarig.

Räddningstjänsten i Trelleborgs kommun består av en heltidsstyrka som är lokaliserad i tätorten Trelleborg samt tre deltidstyrkor som är lokaliserade i Anderslöv, Klagstorp och Trelleborgs tätort. Den administrativa och förebyggande verksamheten utgår från stationen i Trelleborg medan de tre deltidstationerna mestadels fokuserar på endast uttryckande verksamhet. En del förebyggande arbete genomförs emellertid även av de deltidanställda brandmännen.

Inom förvaltningen finns även säkerhetsenheten som leds av säkerhetschefen. På säkerhetsenheten arbetar även kommunens informationssäkerhetssamordnare, tillika dataskyddsombud¹ i Trelleborg, Vellinge och Skurup.

3.2 Styrande dokument

3.2.1 Handlingsprogram

Kommunfullmäktige² antog i början av 2017 *"Handlingsprogram: Trygghet, säkerhet och brottsförebyggande 2016-2018"*.

I handlingsprogrammet står följande:

- *Arbetet med handlingsprogrammet ska vara en ständigt upprepad process, varje år ska innehållet i handlingsprogrammet ses över och varje mandatperiod ska ett nytt tas fram.*

Arbete med att utarbeta detta handlingsprogram påbörjades under 2015 men beslutas först i början av 2017 d.v.s. efter att halva mandatperioden hade förlupit.

Enligt handlingsprogrammet ska det finnas sex delprogram innehållande mer detaljerad information om respektive område. Programmen ska vara följande:

- Delprogram – **Brottsförebyggande**
- Delprogram – **Trafiksäkerhet**
- Delprogram – **Fallprevention**
- Delprogram – **Vattensäkerhet**
- Delprogram – **Brandförebyggande verksamhet**
- Delprogram – **Kommunens operativa förmåga**

I vår dokumentgranskning har vi dock konstaterat att delprogrammen *"Brandförebyggande verksamhet"* och *"Kommunens operativa förmåga"* inte finns.

¹ Tjänsteskrivelse – Utseende av dataskyddsombud utifrån nya dataskyddsförordningen (GDPR), diarienummer BIN 2018/1108.

² Kommunfullmäktige protokoll, 2017-01-30, § 6.

Däremot finns följande två delprogram vilka inte är omnämnda i det övergripande handlingsprogrammet.

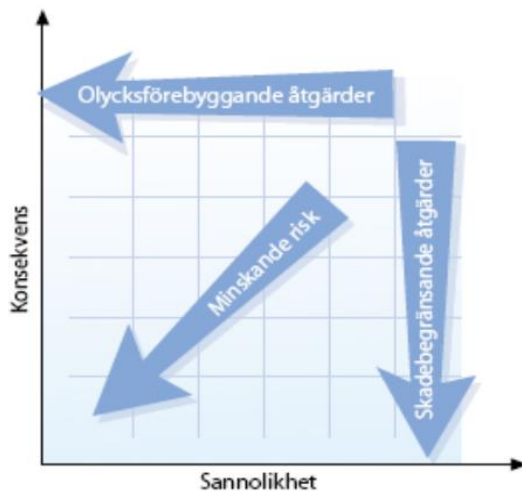
- Delprogram – **Riskanalys**
- Delprogram – **Räddningstjänstens olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet**

MSB:s krav om att kommuner med hamnar ska innehålla information om hamnarna och deras gränsdragningar i vattnet uppfylls i granskad dokumentation.

När det gäller framtagandet av ett handlingsprogram för nästkommande mandatperiod har ett analysarbete påbörjats, om än i liten omfattning, för att ta fram bl.a. statistiskt underlag. Enlig räddningschef kommer detta arbete intensifieras i början av 2019. Någon uttalad tidplan för när nytt handlingsprogram ska beslutas finns inte uttalad.

3.2.1.1 Riskanalys

Enligt handlingsprogrammet³ för hela kommunen finns följande illustration av hur räddningstjänsten ska verka för att reducera risker både före, under samt efter inträffade olyckor:



I handlingsprogrammet framgår det även att det finns två särskilt prioriterade områden inom räddningstjänstens verksamhet: trafikolyckor och bostadsbränder. Vidare prioriteras även verksamheter där bristande utrymningsmöjligheter kan få stora konsekvenser vid en brand. De här verksamheterna innefattar vårdanläggningar, skolor, nattklubbar samt hotell.

3.2.1.2 Mål och måluppfyllelse

I handlingsprogrammet finns följande övergripande mål:

- *Trelleborgs kommun ska vara trygg och säker att både bo och vistas i.*

Konkretiseringen av det övergripande målet ska bestå av säkerhetsmål, skyddsmål och prestationsmål:

³ Handlingsprogram för Trelleborgs kommun enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Trelleborgs kommun

Granskning av Räddningstjänsten

KPMG AB

2018-12-04

- Ett säkerhetsmål beskriver vad som ska uppnås, exempelvis; *"Antalet skadade personer i bostadsbränder ska under mandatperioden minska med 50 % i förhållande till förra mandatperioden"*.
- Ett skyddsmål beskriver hur skyddsnivån skall öka, exempelvis; *"95 % av kommunens bostäder ska 2017-12-31 ha fungerande brandvarnare"*.
- Ett prestationsmål beskriver hur något ska uppnås, exempelvis; *"Kommunens fastighetsägare ska innan 2016-12-31 ha installerat brandvarnare i minst 90 % av sina bostäder"*.

Vi noterar att det i delprogrammen inte används samma målkategorisering som ovan. Exempelvis finns säkerhetsmål, skyddsmål och prestationsmål inte med i delprogrammen "Vattensäkerhet" och "Trafiksäkerhet", "Brottsförebyggande" och "Riskanalys". I delprogrammet "Trafiksäkerhet" finns "Beteendemål" och "Etappmål". Skyddsmål förekommer inte i något av de sex delprogrammen.

Det finns inga direkta nyckeltal eller indikatorer för att mäta måluppfyllelse. Istället anges vilka aktiviteter som ska genomföras i syfte att bidra till måluppfyllelse.

I 2017 års uppföljning⁴ av handlingsprogrammet framgår att måluppfyllelsen var hög. De prestationsmål, vilka utgörs av planerade aktiviteter och andra åtgärder, hade i de flesta fall genomförts.

3.2.2 Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2018

I kommunstyrelsens verksamhetsplan framgår att ett av effektmålen är *"Kommunen ska arbeta effektivt för att öka tryggheten"*. I planen finns inga aktiviteter, med särskild koppling till räddningstjänstverksamheten, identifierade till detta effektmål.

I verksamhetsplanen framhålls att *"Räddningstjänsten ska utveckla det förebyggande arbetet för att färre personer ska drabbas av olyckor, med målet att ingen ska omkomma till följd av en olycka i Trelleborgs kommun"*. Det uppges även att hanteringen av handlingsprogrammet är en betydande strategisk fråga.

3.2.3 Delegationsordning

Av kommunstyrelsens delegationsordning⁵ framgår att räddningsutskottet, på delegation, ska besluta om föreläggande och förbud samt vite enligt 5 kap. 2 § LSO. Övriga beslut med koppling till räddningstjänsten har delegerats till räddningschefen. Utöver verksamhetsspecifika beslut avser beslutanderätten ärenden rörande upphandling och personal.

Räddningschefen har enligt delegationsordningen rätt att vidaredelegera beslutanderätten för ärenden där inget annat anges. Dokumentationen av räddningschefens vidaredelegering är daterad 2016-02-16 och avser både Trelleborg, Vellinge och Skurup. Vi noterar att det för flera ärenden i vidaredelegeringen hänvisas till personer istället för funktioner.

⁴ Uppföljning av handlingsprogram för LSO för verksamhetsåret 2017 Trelleborgs kommun. 2017-12-15.

⁵ Beslutad av kommunstyrelsen 2015-09-09.

3.3 Samverkan

3.3.1 Inom kommunen och med andra myndigheter

Vid intervjuerna framförs att samverkan inom kommunen och med andra myndigheter stärktes under hösten 2015 då det var ett högt tryck på kommunens flyktingmottagande. Under denna tid startades bl.a. samverkansgruppen "Tryggare Trelleborg" med fokus på säkerhetsfrågor.

Inom ramen för "Tryggare Trelleborg" finns det tre olika arbetsgrupper: Styrgruppen som består av förvaltningschefer, träffas en gång i månaden; Arbetsgruppen som består av avdelningschefer, enhetschefer och leds av kommunens stabschef; träffas var fjärde till var sjätte vecka; Operativa gruppen som består av enhetschefer och medarbetare inom berörda förvaltningar; träffas varannan till var tredje vecka.

Enligt de intervjuade har arbetet med "Tryggare Trelleborg" möjliggjort snabbare och mer effektiv kommunikation vid olika händelser. Vidare har det införts ett system med trygghetsvärdar i kommunen. Det uppges även finnas ett utvecklat samarbete med polisen.

3.3.2 Vellinge och Skurup

Trelleborgs kommun har avtal om samverkan med Skurups kommun och Vellinge kommun. De båda avtalen har varit gällande sedan den 1 januari 2013 och skulle inledningsvis löpa fram t.o.m. 31 december 2017. Avtalet har därefter förlängts, vilket sker med treårsperioder under förutsättningen att ingen part sade upp avtalet senast ett år innan avtalstiden löpt ut.

Syftet i de båda avtalen är att Trelleborgs kommuns räddningstjänst "mot en i förväg bestämd ersättning" ska tillhandahålla Vellinge och Skurups kommun tjänster inom räddningstjänstens område. Det åligger emellertid Vellinge och Skurups kommun att själva anställa deltidbrandsmän, styrkechefer samt platschefer. Vidare ska även Vellinge och Skurups kommun själva stå för kostnader kopplade till SOS-avtal och andra gemensamma åtagande i Skåne. Räddningsinsatser som tillhandahålls av tredje part som inte är Trelleborgs kommuns räddningstjänst ska faktureras Vellinge och Skurups kommun.

Enligt rådande avtal är Trelleborgs kommuns räddningschef anställd till 10 % av Vellinge respektive Skurups kommun. Detta innebär att dessa två kommuner, var och en för sig, står för 10 % av "den vid varje tidpunkt gällande heltidslönen" som Trelleborgs kommun har beslutat för Räddningschefen.

Avtalet innebär att Trelleborgs kommuns räddningschef och dennes ersättare är räddningschef respektive biträdande räddningschef i Vellinge och Skurups kommun. I detta uppdrag ingår både operativt ansvar som räddningsledare samt administrativt ansvar att leda räddningstjänsten i respektive kommun.

Det finns en löpande dialog mellan räddningstjänstchefen och kommunledning/kommunstyrelse i Skurup och Vellinge. Räddningschef bedömer att samverkan fungerar väl.

3.4 Tillsyn

Tillsyn enligt Lag om skydd mot olyckor samt Lag om brandfarliga och explosiva varor är en av funktionerna inom den *Skadeförebyggande* verksamheten. Funktionen Tillsyn är den mest omfattande delen av verksamhetsområdet. Det finns en områdesansvarig för den skadeförebyggande verksamheten. Därtill finns det en funktionsansvarig för respektive funktion. Övriga fem funktioner inom det *Skadeförebyggande* verksamhetsområdet utgörs av följande:

- **Brandfarlig och explosiv vara** vilket innefattar ärendehandläggning av tillstånd för företag som hanterar brandfarliga och explosiva ämnen.
- **Handlingsprogram** vilket är en del av kommunens handlingsprogram med fokus på *Lagen om skydd mot olyckor*. Det förs i skrivande stund diskussioner om att den här delen av tillsynen ska lämnas över till säkerhetsavdelningen. Ytterligare exempel är ärenden där brandrisken ska utvärderas vid ett planerat evenemang eller hos en verksamhet som söker alkoholtillstånd.
- **Verka för skydd mot olyckor** gäller generellt samtliga ärenden där räddningstjänsten inte är beslutande myndighet. Exempelvis bygglovsärenden som samhällsbyggnadsförvaltningen har skickat på remiss till räddningstjänsten ur ett brandsperspektiv.
- **Information och rådgivning** vilket innefattar kampanjer och liknande till allmänheten för att höja allmänhetens vetskap om brandskydd
- **Olycksundersökning & Insatsutvärdering**. Olycksundersökning fokuserar på rapportering om hur och varför olycka skedde med förhoppning om att förstå hur de kan förebyggas. Insatsutvärdering fokuserar på att utvärdera räddningstjänstens egna insatser och arbete för att identifiera förbättringsmöjligheter.

Varje år upprättas det en verksamhetsplan⁶ för tillsynen med aktivitetsmålen för det kommande året. Aktivitetsmålen är kopplade till de prestationsmål som återfinns i delprogrammet⁷ för den *Skadeförebyggande* verksamheten vilket i sin tur är kopplat till det övergripande handlingsprogrammet⁸ för räddningstjänsten. Verksamhetsplanen är inte politiskt beslutad.

Årligen genomförs ca 200 tillsyner. Tillsynsobjekten kategoriseras i olika risknivåer utifrån frekvensen av tillsyn. Tillsynsobjekt i risknivå "hög" behöver kontrolleras varje år medan "medel" och "låg" behöver kontrolleras endast vartannat respektive vart fjärde år. Detta innebär att samtliga tillsynsobjekt ska ha kontrollerats inom loppet av en 4-årig cykel. Sedan tillkommer även flerbostadshus som en egen kategori och för dessa ska det enligt räddningstjänstens riktlinjer för tillsyn göras en tillsyn endast en gång vart åttonde år.

Samtliga tillsynsobjekt finns registrerade i ärendehanteringssystemet *Daedalos*. I detta system kopplas tillsynsobjekten till en enskild tillsynsförättare som har ansvaret för att tillsyn sker på det aktuella tillsynsobjektet. Varje tillsynsförättare har en lista över vilka tillsynsärenden som denne ska göra under respektive år. Det är dock upp till varje

⁶ Verksamhetsplan – Tillsyn, 2018-01-03.

⁷ Delprogram - Räddningstjänstens olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet.

⁸ Räddningstjänstens olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet.

Trelleborgs kommun

Granskning av Räddningstjänsten

KPMG AB

2018-12-04

enskild tillsynsförättare att själv boka in sina tillsynsärenden. Var femte vecka har funktionsansvarig för tillsynen ett uppföljande möte med samtliga tillsynsförättare. Mötet syftar till att följa upp och kontrollera att tillsynen löper på enligt plan. Vidare har funktionsansvarig för tillsynen, vid ca fyra tillfällen per år, individuella samtal med samtliga tillsynsförättare för att följa upp deras tillsynsarbete.

Det finns aktuella riktlinjer⁹ för tillsynsverksamheten som senast reviderades 2018-06-20. Riktlinjerna är inte politiskt beslutade. I riktlinjerna finns det instruktioner om hur tillsynen ska fungera i praktiken, både när det gäller förberedelser inför varje tillsynsbesök samt hur resultatet av tillsynen sedan ska redovisas och följas upp. Riktlinjerna är på så vis ett stöd till de enskilda tillsynsförättarna när de är ute på tillsynsbesök. För att säkerställa en likvärdig tillsyn kontrolleras samtliga tillsynsanteckningar av ytterligare en kollega. Detta är en del av kvalitetssäkringen och säkerställandet av en likvärdig tillsyn.

Av intervjuerna framgår att det skett en förändring de senaste åren i fördelningen av tillsynsinsatser. Idag utförs sådant arbete av flera personer än hur det var tidigare då endast några få personer arbetade med detta verksamhetsområde. Intervjuade uppger att detta gör verksamheten mindre sårbar samtidigt som det innebär en utmaning för de tillsynsförättare som endast gör ett fåtal tillsyner per år.

Uppföljning och återrapportering av tillsynen till räddningsutskottet sker genom att funktionsansvarig för tillsynen gör en sammanställning över de tillsyner som genomförts under året. Dokumentationen är en övergripande sammanfattning av tillsynen under det gångna året och berör inga tillsynsärenden på detaljnivå med undantag för förelägganden, vilka redovisas som delegationsärenden. Räddningschefen föredrar enligt uppgift sammanställningen av tillsynen för räddningsutskottet men inte för kommunstyrelsen. Vid genomgång av räddningsutskottets protokoll har vi inte kunnat finna protokollbeslut gällande uppföljning av tillsynsplanen för 2017.

3.5 Kompetensförsörjning

Räddningschefen informerar om att personalstyrkan har växt under de senaste åren. Räddningschefen anser även att den generella kompetensnivån har ökat. Räddningschefen bedömer att det finns en god översikt kring behovet av kompetensförsörjning på kort och på längre sikt. Dock är det en del pensionsavgångar framöver när det gäller både styrkechefer och insatschefer, vilket innebär en utmaning.

Räddningstjänsten har en utbildningsplan som sträcker sig över ett halvår fram i tiden. I utbildningsplanen finns schema med de utbildningar som de anställda på räddningstjänsten behöver medverka i. Respektive operativ styrkechef har ansvar att dennes underordnade genomför de dyk och utbildningar som krävs.

Medarbetarenkät genomförs med något års mellanrum och det senaste resultatet visar på nöjda medarbetare. Räddningschefen bedömer att det finns en god arbetsmiljö och att Trelleborgs Räddningstjänst är en attraktiv arbetsgivare. Det stora intresset bland de anställda att söka vidare till styrkechef inom räddningstjänstens verksamhet tolkar räddningschefen som ett positivt tecken på att de anställda trivs.

⁹ Riktlinjer för tillsynsverksamheten, antagna 2012-07-04, reviderade 2018-06-20.

Med hänvisning till tidigare revisionsgranskning av kommunens kompetensförsörjning saknar vi emellertid konkreta *"målsättningar och aktiviteter som synliggör hur ambitionerna i det personalpolitiska programmet ska uppnås"* vilket utgjorde en av revisionens rekommendationer till kommunstyrelsen.


3.6 Uppföljning och intern kontroll

Återrapporteringen till kommunstyrelsen avseende räddningstjänsten består utav delår- och årsbokslut, återrapportering av delegationsbeslut, uppföljning av den interna kontrollplanen samt de protokoll från räddningsutskottet som översänds till kommunstyrelsen för information. Den regelbundna uppföljningen och återrapporteringen som sker under året går till räddningsutskottet.

Enligt det övergripande handlingsprogrammet ska det årligen genomföras uppföljning av målen. Ansvarig för att sammanställa uppföljningen är säkerhetsenheten. Uppföljningen 2017 avseende handlingsprogrammet redovisades för räddningsutskottet. Av protokollgranskningen framgår att denna uppföljning inte återrapporteras till kommunstyrelsen. Uppföljning av handlingsprogrammet sker en gång om året och vid granskningstillfället är uppföljningen av verksamhetsåret 2018 inte påbörjad.






3.6.1 Intern kontroll

Som framgår i nedan tabell har kommunstyrelsen i 2018 års interna kontrollplan identifierat en risk med koppling till räddningstjänsten. Det återstår dock att se hur detta mål följs upp i uppföljningen av intern kontroll för 2018. Vi noterar även att den interna kontrollplanen för 2018 är mer omfattande och innefattar fler identifierade risker jämfört med planen för 2017.

Riskkategori	Risk	Beskrivning av risk	Sannolikhet	Konsekvens	Riskvärde	Hantering
Kommunikation	 Bristande informations spridning vid krissituationer (långsamt, fel mottagare)	Det finns en risk för att rätt information inte distribueras till rätt mottagare. Exempelvis är det viktigt att alla berörda får information vid problem vid distribution el-, vatten och värmehändelser	3. Möjlig	3. Kännbar	9	Direktåtgärd

Direktåtgärden som togs fram för ovan nämnda risk var att ta fram en rutinbeskrivning för information skulle spridas vid krissituationer. Räddningschefen utsågs som ansvarig för framtagandet av denna rutin och slutdatum för verkställandet sattes till 2018-09-30. Vid granskning av styrdokument konstaterar vi att det finns ett styrdokument som heter "Information delgivning" som antogs av kommunstyrelsen i december 2015 men som reviderades i oktober 2018. Vi har inte kunnat verifiera om kommunstyrelsen har följt upp den här åtgärden med räddningstjänsten.

Utöver de risker som finns med i den interna kontrollplanen finns det även en del risker som har beaktats under arbetet med intern kontroll men som inte tagits upp i planen för intern kontroll. Även här finns det risker som berör räddningstjänsten.

Riskkategori	Risk	Sannolikhet	Konsekvens	Riskvärde	Hantering	Till internkontrollplan
Verksamhet	 Felaktig taktik och teknik i räddningssamarbete mellan kommunerna.	2. Mindre sannolik	3. Kännbar	6	Accepterad	Nej
Verksamhet	 Bristande sotnings- och brandskydds kontroll	2. Mindre sannolik	2. Lindrig	4	Accepterad	Nej
Verksamhet	 Ej säkra invånare vid olyckor (brand, väderrelaterade olyckor) i områden med tät och trång bebyggelse	2. Mindre sannolik	3. Kännbar	6	Accepterad	Nej
Verksamhet	 Avsaknad av styrande dokumentation för varje funktion inom räddningstjänsten	2. Mindre sannolik	3. Kännbar	6	Accepterad	Nej
Verksamhet	 Bristande förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamhet	3. Möjlig	3. Kännbar	9	Tillräckliga kontroller	Nej

Riskanalysen tog hänsyn till både sannolikhet och konsekvens av att identifierade risker förverkligas. För respektive risk som identifierades i 2018 års interna kontrollplan beslutades det om antingen en *direktåtgärd* eller en *granskning*.

3.7 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, sett över den senaste mandatperioden, delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning av räddningstjänstverksamheten. Det är viktigt att kommunstyrelsen tillser att ett nytt handlingsprogram utarbetas och beslutas inför den nya mandatperioden samt att kommunstyrelsens ordinarie målstyrning även innefattar räddningstjänsten.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppföljning och interna kontroll avseende räddningstjänsten kan stärkas. Räddningsutskottets roll i förhållande till kommunstyrelsen vad gäller uppföljningen av räddningstjänsten behöver tydliggöras. Därtill beaktas räddningstjänsten i mycket liten utsträckning i kommunstyrelsens riskanalys och tillhörande interna kontrollplan.

3.7.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns erforderliga styrdokument beslutade?

Det har inte funnits erforderliga styrdokument för hela mandatperioden 2015-2018, detta eftersom handlingsprogrammet antogs av kommunfullmäktige först i januari 2017. Handlingsprogrammet kompletteras med dokumenterade delprogram för respektive verksamhetsområde. Av granskningen framgår att två av delprogrammen som är omnämnda i handlingsprogrammet inte finns dokumenterade. Samtidigt finns istället två delprogram som inte omnämns i det övergripande handlingsprogrammet. Dessa är delprogrammen "Riskanalys" samt "Räddningstjänstens olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet". Vi bedömer att handlingsprogrammet är upprättat enligt MSB:s vägledning. Se revisionsfrågorna nedan för tillhörande resonemang kring målstyrning.

Har kommunstyrelsen tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten? Har kommunstyrelsen utvecklat relevanta indikatorer, nyckeltal och aktiviteter kopplat till de övergripande målen?

I kommunstyrelsens verksamhetsplan framgår att ett av effektmålen är "Kommunen ska arbeta effektivt för att öka tryggheten". I planen finns inga aktiviteter, med särskild koppling till räddningstjänstverksamheten, identifierade till detta effektmål. Kommunstyrelsens konkretisering av mål och uppdrag kopplat till räddningstjänsten återfinns istället i handlingsprogrammet. Utifrån ovanstående bedömer vi att målstyrningen avseende räddningstjänsten kan förtydligas.

Sammantaget finns det i handlingsprogrammet en väl utarbetad målstruktur för vart och ett av de olika delprogrammen inom räddningstjänsten. Då det emellertid finns en skillnad mellan hur målen benämns i det övergripande handlingsprogrammet i förhållande till de olika delprogrammen riskerar detta att leda till en viss begreppsförvirring i hur den övergripande måluppfyllelsen för räddningstjänsten ska följas upp och bedömas. Se stycke 3.2.1.2 för mer detaljerad information.

Vidare konstaterar vi att det utifrån målstrukturen och den verksamhet som bedrivs föreligger en utmaning i att specificera mätbara indikatorer och exakta nyckeltal som ska utgöra grund för bedömning av måluppfyllelse. I majoriteten av fallen används målformuleringar som framhåller vilka aktiviteter och åtgärder som ska genomföras under året. Samtliga föreskrivna aktiviteter och åtgärder kan tillskrivas något av de övergripande målen. Med hänsyn till den oförutsägbarhet som föreligger i räddningstjänstens verksamhet bedömer vi att beslutade aktiviteter och åtgärder för delprogrammets respektive mål utgör relevant grund för bedömning av måluppfyllelse.

Finns en tydlig strategi för styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten?

Det finns erforderliga styrdokument gällande tillsynsverksamheten. Det finns både riktlinjer¹⁰ och en verksamhetsplan¹¹. Verksamhetsplanens aktivitetsmål är i sin tur kopplade till delprogrammet¹² för den skadeförebyggande verksamheten som i sin tur är kopplat till det övergripande handlingsprogrammet¹³ för räddningstjänsten.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende tillsynsverksamheten. Det finns en person som är funktionsansvarig för tillsynen. Funktionsansvarig för tillsynen följer vidare upp tillsynen på detaljnivå med respektive tillsynsför rättare som är ansvarig för vart och ett av de enskilda tillsynsobjekten i räddningstjänstens tillsynsplan. Funktionsansvarig upprättar årligen en sammanställning av tillsynsverksamheten. Räddningschefen återrapporterar enligt uppgift denna till räddningsutskottet men inte till kommunstyrelsen. Av protokollgranskningen kan vi inte finna någon protokollspunkt avseende uppföljning av tillsynsplan 2017.

Utifrån ovanstående bedömer vi att det finns en tydlig strategi för styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten. Vi bedömer dock att uppföljningen bör formaliseras genom tydligt ärende i räddningsutskottets protokoll och eventuell återrapportering till kommunstyrelsen bör övervägas. Detta eftersom tillsynen är en central del av räddningstjänstens uppdrag avseende förebyggande verksamhet.

Finns en formaliserad samverkan med kommunens övriga verksamheter, polisen och andra externa aktörer?

Utifrån genomförda intervjuer bedömer vi att det finns en formaliserad samverkan med kommunens övriga verksamheter, polisen och andra externa aktörer.

I samband med det stora flyktingmottagandet under 2015 förbättrades samverkan avsevärt inom kommunen enligt räddningschefen. Innan dess var det mindre samarbete mellan kommunens olika förvaltningar i frågor som berörde räddningstjänsten. Bl.a. har det startats en säkerhetsgrupp, "Tryggare Trelleborg", som arbetar med frågor som berör räddningstjänsten. Gruppen träffas regelbundet och har möjliggjort snabbare respons vid händelser. Vidare har det även införts ett system med trygghetsvårdar i kommunen. Det finns även ett utvecklat samarbete med polisen och andra externa aktörer så som fastighetsägare.

Finns en fungerande samverkan mellan Trelleborg, Vellinge och Skurup inom ramen för nuvarande avtal?

Av granskningen kan vi konstatera att avtalen är tydligt och ändamålsenligt utformade i detta avseende. Vidare uppger räddningschef att samverkan fungerar väl.

¹⁰ Riktlinjer för tillsynsverksamheten, antagna 2012-07-04, reviderade 2018-06-20.

¹¹ Verksamhetsplan – Tillsyn, 2018-01-03.

¹² Delprogram - Räddningstjänstens olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet.

¹³ Handlingsprogram: Trygghet, säkerhet och brottsförebyggande 2016-2018".

Finns en tydlig strategi för kompetensförsörjningen och har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder i enlighet med strategin?

I en av revisionens tidigare granskningar avseende kompetensförsörjning konstaterades att det saknades ”konkreta målsättningar och aktiviteter som synliggör hur ambitionerna i det personalpolitiska programmet ska uppnås”. Denna bedömning kvarstår.

Däremot visar granskningen att det inom verksamheten finns en hög ambitionsnivå och medvetenhet kring kompetensförsörjning, utbildning, rekrytering, arbetsmiljö och arbetet med att vara en attraktiv arbetsgivare. För att säkerställa kompetensen hos befintlig personal finns det en utbildningsplan som uppdateras en gång i halvåret. I utbildningsplanen framgår det vilka utbildningar som respektive anställda behöver gå baserat på dennes tjänst. Det finns således inom förvaltningen en strategi för den interna kompetensutvecklingen hos befintlig personal.

Finns ett system för kommunstyrelsens interna kontroll och efterlevs kommunens regelverk på området?

Vi bedömer att kommunstyrelsen genom handlingsprogram, delegationsordning och intern kontrollplan delvis har ett system för intern kontroll samt att uppföljningen av efterlevnaden inom räddningstjänstverksamheten utgör ett utvecklingsområde. Den interna kontrollplanen innefattar räddningstjänsten i liten omfattning, vidaredelegationen från räddningschef ut i verksamheten är i flera fall baserad på person istället för funktion och uppföljningen av handlingsprogrammet återrapporteras inte till kommunstyrelsen. Se stycke 3.6.1 för mer utförligt resonemang avseende den interna kontrollplanen. För att tydliggöra systemet för intern kontroll bedömer vi att roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och räddningstutskottet behöver tydliggöras vad gäller uppföljning och återrapportering.

Finns en tillräcklig återrapportering till kommunstyrelsen?

Återrapporteringen till kommunstyrelsen avseende räddningstjänsten består utav delår- och årsbokslut, återrapportering av delegationsbeslut, uppföljning av den interna kontrollplanen samt de protokoll från räddningsutskottet som översänds till kommunstyrelsen för information samt underlag för beslut. Den regelbundna uppföljningen och återrapporteringen som sker under året går i stor utsträckning till räddningsutskottet. Av handlingsprogrammet framgår att *Arbetet med handlingsprogrammet ska vara en ständigt upprepad process, varje år ska innehållet i handlingsprogrammet ses över och varje mandatperiod ska ett nytt tas fram.* Av granskningen kan vi konstatera att denna uppföljning inte återrapporteras till kommunstyrelsen. Utifrån ovanstående bedömer vi att återrapporteringen till kommunstyrelsen inte är fullt ut tillräcklig samt att räddningsutskottets roll i förhållande till kommunstyrelsen vad gäller uppföljning av räddningstjänsten behöver tydliggöras.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med nytt handlingsprogram fortlöper och att beslut om nytt handlingsprogram fattas samt att uppföljning av handlingsprogrammet sker enligt fullmäktiges beslut.
- Tydliggöra hur målstyrningen avseende räddningstjänsten ska utformas med beaktande av dels de målsättningar som finns i handlingsprogrammet och dels de målsättningar som finns formulerade för kommunstyrelsen inom ramen för kommunens målstyrningsmodell.
- Säkerställa att den interna kontrollplanen och tillhörande riskanalys i tillräckligt hög grad belyser och hanterar de risker som är kopplade till räddningstjänstens verksamhet.
- Tillse att den dokumenterade vidaredelegeringen ut i verksamheten är uppdaterad och tydlig.
- Se över och tydliggöra vilken återrapportering som ska gå till kommunstyrelsen avseende räddningstjänsten.

2018-12-04

KPMG AB



Sofie Oldfield
Certifierad kommunal revisor, projektledare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.